Evaluation of the Transitional Jobs Fund (TJF) (Phase I)

Final Report

Evaluation and Data Development
Strategic Policy
Human Resources Development Canada

October 1998

aussi disponible en français
SP-AH070E-10-98

101-02497/

Acknowledgements

This evaluation study was conducted by Ekos Research Associates Inc. under the direction of the Evaluation and Data Development (EDD) Branch of the Department of Human Resources Development Canada (HRDC).

EDD officials would like to thank all those who contributed to the study, especially Denise Camus and Denise Amyot of Labour Market Initiatives and Operations, Labour Market Directorate, and Don Wilson and Jerry Wilson of Labour Market Development Policy, Strategic Policy, HRDC who provided valuable assistance and feedback to the evaluation effort. We would also like to thank the program managers and TJF project sponsors, who participated in the evaluation surveys and interviews. This evaluation report benefited from the information so generously provided by them.

Table of Contents

Executive Summary i

Management Response v

1.0 Introduction 1

1.1 Background 1
1.2 Program Description 1
1.3 Evaluation Objectives and Issues 2
1.4 Methodology 3
1.5 Organization of the Report 4

2.0 Program Take-Up 5

2.1 Profile of Project Sponsors 5
2.2 Profile of Projects 6
2.3 Project Financing 6

3.0 Program Implementation 11

3.1 Program Promotion 11
3.2 Approval Process 11
3.3 Partnerships 13
3.4 Monitoring and Follow-up 14
3.5 Duplication and Overlap 14
3.6 Satisfaction 15
3.7 Lessons Learned 16

4.0 Impacts 21

4.1 Job Creation 21
4.2 Sustainability 24
4.3 Incrementality 25
4.4 Cost of Job Creation 26
4.5 Estimation of TJF Total Creation by March 1999 29

5.0 Conclusions 31

Executive Summary

I. Background

In 1996, significant reforms were introduced to the Employment Insurance (EI) system in Canada. The reforms affected eligibility for benefits and the amount and length of claim. To assist high unemployment areas in Canada most affected by the changes, the Transitional Jobs Fund (TJF) was established by Human Resources Development Canada (HRDC) in July 1996. It is designed to provide support to affected communities by encouraging sustainable economic development through the creation of partnership initiatives and a favourable investment climate. To qualify for TJF funding, projects must meet certain criteria and receive approval from several partners at a variety of levels. In total, $300 million will be distributed over the life of the program to communities to create new, sustainable jobs.

II. Evaluation Issues

The main goal of this study is to provide preliminary evidence on the degree of success of the Transitional Jobs Fund in meeting its objectives. The information collected and presented in this report seeks to provide answers to four questions identified by HRDC:

1. What is the nature of projects that have been approved?
2. How many jobs have been created, and of what type?
3. Was TJF funding necessary?
4. To what extent are projects financially self-sufficient?

III. Methodology

The methodological approach for Phase I of the evaluation of the Transitional Jobs Fund included three components:

- a review of program documentation and administrative data which served to develop a thorough understanding of the program, estimate program activity and develop a sampling frame for the survey of project sponsors;

- key informant interviews which numbered 30 and which included representatives from HRDC staff at headquarters; regional TJF consultants; local Human Resource Centres of Canada (HRCC) officers; provincial/territorial representatives involved in the review of project proposals; and other partner organizations, including regional economic development agencies (e.g., the Atlantic Canada Opportunities Agency [ACOA]); and

- a survey of project sponsors that involved telephone surveys with 301 sponsors drawn from the program administrative database. Of the 301 project sponsors interviewed, in 116 cases the projects were completed and in 185 cases the projects were in progress.

Two caveats about the study should be noted. First, many projects are still in the early stages of delivery; less than 40 percent of projects included in this evaluation were completed at the time of the interview. Second, even completed projects have relatively short post-program periods (the majority of completed programs ended between January and March 1998). Therefore, issues of impacts and effects, particularly with respect to the sustainability of jobs, and lessons learned could not be fully assessed.

IV. Key Findings

What is the nature of projects that have been approved?

The profile of projects sponsored by TJF confirm the expected concentration of program activity in high unemployment regions, particularly Atlantic Canada and Quebec. The majority of projects are led by private sector sponsors from small and medium sized organizations. Projects emphasize industries such as manufacturing, tourism/hospitality and primary industries such as silviculture and aquaculture. Most projects focus on new job creation through expansion or new business creation.

Project financing typically involves several sources of funding from government and private sector sponsors. Overall, TJF represents about 14 percent of total project costs. This proportion is higher for lower cost projects. TJF is often used to cover labour expenses while other programs or private sector investment are used to cover capital expenses.

The program features a significant emphasize on partnerships with other government and community organizations and this is viewed as a key strength of TJF. While promotion of TJF was an underdeveloped aspect of the program, there have not been difficulties in soliciting client interest. Equity of access, however, may be a weakness. Project sponsors and delivery partners are generally satisfied with the program, with some concerns noted regarding the approval process in terms of its length and, in some cases, the presence of political factors. The need for enhanced monitoring for project sustainability, improving accountability by tying TJF funds to payroll reports and avoiding duplication with other economic development programs were also noted.

How many jobs have been created, and of what type?

The total jobs created on a per (completed) project basis was 25 which translated into a cost per job of about $7,500. Adjusting for full-time equivalents and incrementality[1], these figures are modified to 15.54 jobs per project and $12,000 per job. The findings on job creation are based on the approximately 100 TJF projects that had been completed at the time of the survey. Given the relatively short post-program period, the extent to which the jobs created are sustainable could not be adequately measured at this point in time.

A comparison of the survey data from the initially completed cases and the program administrative data for these projects indicated that the level of job creation is largely consistent with projected figures contained in the initial project contract. Extrapolating from the survey data to total TJF program expenditures, the predicted actual job creation would be 29,500 jobs, or 22,000 incremental jobs, or 18,500 full-time incremental jobs.

The majority of jobs created are permanent, year-round positions. Jobs are concentrated in the semi-skilled/labourer and skilled trades categories and feature wages that are above the minimum.

Was TJF funding necessary for the projects to proceed?

The incrementality of TJF funds was addressed based on the assessment of project sponsors themselves. In about one-quarter of cases, the incrementality of the program is questionable. Projects which feature a higher level of incrementality are those with public sector sponsors, projects in the tourism/hospitality industry, projects with a higher proportion of TJF funding and those in smaller communities.

To what extent are projects financially self-sufficient?

Financial self-sufficiency and the extent to which the jobs created under TJF will be sustainable over time are the most difficult questions to answer at this time. As mentioned previously, the proportion of projects that are completed at this time is modest and the post-program period for completed projects is quite short. Findings pertaining to sustainability, therefore, are largely speculative. Early results are positive with respect to sustainability of jobs. Among completed projects, sponsors expected that the majority of jobs created (84 percent) would be in place in 18 months. On the other hand, one in five expected that additional financing would be required to sustain and/or expand the project.

---

[1] Additional jobs created due to the program's funding.

Private sector investors were expected to be the largest contributors in terms of future financing.

V. Overall Conclusions

The results of this evaluation of TJF are mostly positive. Project sponsors and those that deliver TJF are satisfied with the program and impressed with its flexibility, rigour and partnership approach. The length of the approval process and the extent to which access to the program is equitable were the most important concerns raised around program delivery. Many favour more authority delegated to the local level to ease this process.

The level of job creation fostered by the program is largely consistent with initial targets provided by sponsors in their contracts with HRDC. The jobs that are created are of a moderate to high quality. Most of these jobs are expected to be in place in 18 months time. Enhanced monitoring of the program will be necessary, however, in order to verify longer-term sustainability of jobs.

The evaluation suggests that the issue of incrementality should be given attention in future. In a small portion of projects (about one-quarter), TJF funding did not have any impacts on job creation. This research shows that the program should continue its emphasis on small and medium sized operations, while improving the efficiency of the program with more careful targeting to those projects without access to other financing options. Issues around potential overlap with other repayable loans programs would also be resolved by ensuring TJF is the "last payer" program.

Management Response

Labour Market Directorate has reviewed the evaluation of the Transitional Jobs Fund (TJF) completed in September 1998 and fully endorses the evaluation's conclusions. Labour Market is pleased with the positive feedback received on the program from program sponsors and stakeholders. The evaluation finds that TJF is creating real jobs at a reasonable cost and that program sponsors and stakeholders are satisfied with the program and recommend that it be extended.

The evaluation identifies a number of suggestions to improve the delivery and results of the program. Labour Market agrees with these suggestions. In the coming months, Labour Market will endeavour to implement appropriate improvements to the program.

The evaluation found that TJF should target more small and medium-sized projects and that large projects should be considered only when they demonstrate a significant and pivotal role in incremental job creation. The evaluation speaks of the notion of incremental jobs being those that would not have been created without the program's contribution, as opposed to simply being new jobs that had not existed before. Further TJF contributions will focus on incremental job creation. This will be noted in the promotion of TJ, which will be linked more closely to other labour market information initiatives.

The evaluation also found that TJF should not be used in lieu of other financing options. It recognizes that this mechanism must respect the asymmetrical relationships between HRDC and the individual provinces and territories and must not impose undue constraints on the flexibility of the program. Labour market will seek to identify other potential sources of funding which may be more appropriate for these activities than is the TJ F and to potential funding partnerships which would work in concert with TJF to achieve incremental job creation. The strength of the program lies within its extensive partnerships and Labour Market will attempt to strengthen those partnerships.

A third finding is that TJF should improve monitoring and collect data on project participants. The success of TJF has been measured in terms of the numbers of jobs created and the contributions from partners. Project sponsors indicate that the jobs created by TJF will remain in place after TJF funding expires. Future monitoring and evaluation activities will focus on the sustainability of these jobs as we track individual workers who benefit from TJF.

The evaluation pointed out that enhanced training should be provided to personnel in the Human Resource Centres of Canada (HRCC) who deliver TJF in the community. Labour Market is taking steps to offer additional training and on-going self-learning on TJF to HRCC personnel who deliver the program. The training will allow HRCC personnel to better review business plans, complement the partners' expertise and accelerate the assessment process for proposals.

Labour Market views the evaluation as an opportunity to strengthen an already successful program. The project participant data to be gathered will enable HRDC to determine the extent to which TJF helps the Government of Canada meet its promise that no Canadian will be left behind as the country moves forward to greater prosperity.

1.0 Introduction

1.1 Background

In 1996, significant reforms were introduced to the Employment Insurance (EI) system in Canada. The reforms affected eligibility for benefits and the amount and length of claim. To assist high unemployment areas in Canada most affected by the changes, the Transitional Jobs Fund (TJF) was established by Human Resources Development Canada (HRDC) in July 1996. This three-year program is targeted to areas with a rate of unemployment of twelve percent or more. Traditionally, these areas have relied more heavily on Employment Insurance than other regions in the country. In total, $300 million will be distributed over the life of the program to communities to create new, sustainable jobs.

The Transitional Jobs Fund is an innovative approach to job creation. It is designed to provide support to affected communities by encouraging sustainable economic development through the creation of partnership initiatives and a favourable investment climate. Key elements underlying TJF delivery are its leveraging component and its increased flexibility in regards to the types of initiatives and activities funded.

1.2 Program Description

The TJF is an HRDC initiative intended to support job creation activities in high unemployment areas of the country. More specifically, the goal is to assist in the development of long-term sustainable employment in areas that have good prospects for future growth. A "sustainable" job is defined as one which continues or repeats year after year for an indefinite period. Projects which demonstrate that they will create seasonal jobs which meet this definition are also eligible for funding. Through TJF, funding is available to qualified project sponsors, which may include individuals, community organizations, businesses, band/tribal councils and public and non-public sectors.

TJF funding can be used for a variety of initiatives and purposes, such as: creating a new business; expanding existing operations; accelerating the creation or expansion of a business; and restarting operations or averting plant or business shutdowns.

To qualify for TJF funding, proposals must meet certain criteria. First, projects must be developed in areas of high unemployment (12 percent or more). Second, projects must demonstrate that they will lead to the creation of sustainable jobs. Third, project sponsors and other partners must contribute at least 50 percent of total project costs. Fourth, funding proposals must be consistent with local and regional strategic economic development plans. Finally, proposals must be supported by the province and the local Member of Parliament.

It is expected that the strategic plans, active partnering and increased flexibility of program delivery will help to maximize outputs by providing opportunities for partners to contribute financing or in-kind services to shared initiatives; avoiding duplication; and fostering a greater harmonisation of local, regional, provincial/territorial and federal initiatives.

Active partnering is a key feature of the TJF program. The TJF funding approval process involves several partners at a variety of levels. First, proposals are received by local Human Resource Centres of Canada (HRCCs), who review, analyze and evaluate applications. As part of this evaluation process, the HRCCs consult with partners, such as regional economic development agencies, and including the local Member of Parliament. Proposals being recommended for funding are then forwarded to the Regional TJF Coordinator along with a letter from the Member of Parliament.

Second, the proposals are reviewed at the regional level to ensure consistency with regional strategies and to ensure that funds are available. Provincial consultations occur at the local and/or regional levels. Positive recommendations are signed by the Regional Executive Head and forwarded to the Minister for approval along with the required MP and provincial letters of concurrence.

Third, the Minister's Office reviews the recommendation, obtains more information if required and forwards the file to the Minister. Finally, the Minister approves or rejects the proposal.

1.3 Evaluation Objectives and Issues

The main goal of this study is to provide preliminary evidence on the degree of success of the Transitional Jobs Fund in meeting its objectives. The information collected and presented in this report seeks to provide answers to four questions identified by HRDC:

1. What is the nature of projects that have been approved?
2. How many jobs have been created, and of what type?
3. Was TJF funding necessary for the projects to proceed?
4. To what extent are projects financially self-sufficient?

1.4 Methodology

The methodological approach for Phase I of the Transitional Jobs Fund evaluation included three components: a review of program documentation, key informant interviews, and a survey of project sponsors. Each of these components is described briefly below.

The review of program documentation and administrative data served to develop a thorough understanding of the program and objectives of the study. Key documents reviewed included Consulting and Audit Canada's Assessment of the Transitional Jobs Fund, 1997; summaries of projects funded under the TJF; and program guidelines and sample contracts. The HRDC administrative database, containing information on contracted TJF projects, was also consulted in the development of a profile of project activity and to form the sampling frame for the survey of project sponsors.

For the telephone survey of project sponsors, 301 interviews were conducted with TJF project sponsors. Respondents were drawn from the TJF project database. The response rate to the survey was 58 percent, resulting in a margin of error of plus or minus 4 percent at the 95 percent confidence interval (based on a worst case 50/50 split). The survey data were compared to the population of TJF projects as represented by the sampling frame and weighted by region to increase representativeness. Of the 301 project sponsors interviewed, in 116 cases the projects were completed and in 185 cases the projects were in progress.

The main objective of the interviews was to collect evidence of the preliminary impacts of the TJF, particularly, the extent to which the program has succeeded in terms of its job creation objectives. Three key issues were covered in the survey interviews: project profiles, project financing, and outcomes. Profile and descriptive information on the project itself included type of organization, partners and type of venture. Financing of the project related to information on types of expenditures, leverage from partners and incrementality of funding. Outcomes were measured by the number and types of jobs created.

For the key informant interviews, a total of 30 interviews were conducted with representatives of different respondent groups in order to obtain wide-ranging views on the issues from all perspectives. The respondent types included HRDC staff at headquarters; regional TJF consultants; local HRCC officers; provincial/territorial representatives involved in the review of project proposals; and other partner organizations, including regional economic development agencies (e.g., the Atlantic Canada Opportunities Agency [ACOA]). The interviews examined respondents' views about the TJF, as well as the nature and types of activity in their area. The interviews were also used to collect information on respondents' opinions about factors associated with the implementation, success, lessons learned to date and suggestions for improvement.

While Phase I of the Transitional Jobs Fund has collected information from multiple lines of evidence, two caveats should be noted. First, many projects are still in the early stages of delivery; less than 40 percent of projects included in this evaluation were completed at the time of the interview. Second, even completed projects have relatively short post-program periods (the majority of completed programs ended between January and March 1998). Therefore, issues of impacts and effects, particularly with respect to the sustainability of jobs, and lessons learned could not be fully assessed.

1.5 Organization of the Report

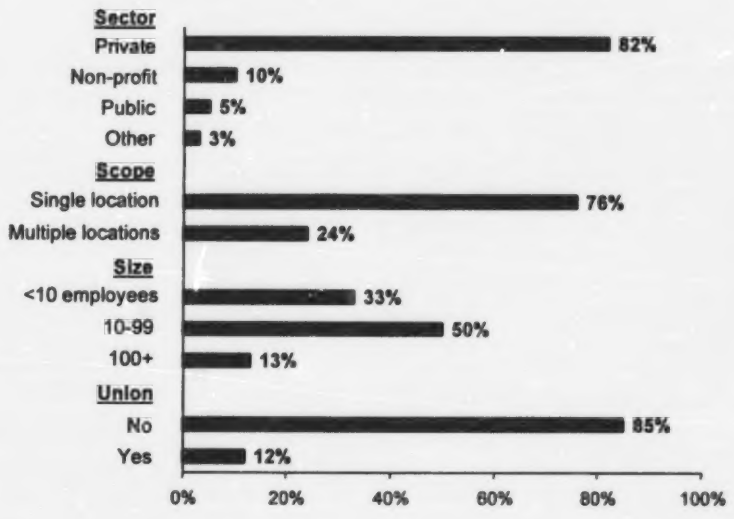
There are four additional chapters following this one. Chapter 2.0 examines program take-up and includes profiles of projects, project sponsors and project financing. Chapter 3.0 addresses questions related to program implementation, in particular, program promotion, the approval process, partnerships, monitoring and follow-up, duplication and overlap, satisfaction, program strengths and weaknesses as well as suggestions for improvement. Chapter 4.0 presents findings on the program's impacts and effects in relation to job creation and incrementality issues. In Chapter 5.0, a summary of the study results is presented.

2.0 Program Take-Up

2.1 Profile of Project Sponsors

One of the objectives of the evaluation study was to develop a profile of organizations that have received TJF funding and of the types of activities that have been funded under TJF. The majority of project sponsors are non-union (85 percent) private sector companies (82 percent) that operate out of one location (76 percent) (Exhibit 2.1). Private sector companies were more likely than public sector organizations to be involved in manufacturing (51 versus 8 percent respectively), whereas public sector organizations were more likely than private sector businesses to be involved in tourism (30 versus 5 percent respectively) and in social services (13 versus 2 percent respectively). In addition, projects led by public sector organizations were more likely than those with private sector companies to have been completed (59 versus 35 percent respectively) at the time of the survey. This is likely a function of the types of projects that were approved early in the TJF program.

Exhibit 2.1
Profile of Organizations



Source: TJF Survey, 1998

TJF was generally targeted toward small and medium sized organizations. Half of the project sponsors employ between 10 to 99 people (medium sized companies) but a large proportion (33 percent) have fewer than 10 employees (small companies). Small companies were more likely than larger (more than 100 employees) and medium sized companies to be in the tourism industry (18 versus 5 and 4 percent respectively). Conversely, the larger and medium sized companies were more likely than small companies to be in manufacturing (63 and 50 versus 27 percent respectively).

2.2 Profile of Projects

The majority of sponsors (94 percent) had only one agreement under TJF and at the time of the survey, 37 percent of these projects had been completed. Three quarters of the projects targeted new job creation and one quarter targeted new job creation and averting lay-offs. The largest proportion of TJF projects were located in the Atlantic provinces (42 percent) and Quebec (41 percent) and most involved year-round operations.

According to project sponsors, the main reason for applying for TJF funding was to expand an existing operation (47 percent), followed by creating a new business (35 percent), accelerated creation or expansion of a business (9 percent), and the introduction of a new business line (6 percent). A small minority of respondents (3 percent) mentioned maintaining the operation at its existing level as the main reason for applying (Exhibit 2.2).

The largest proportion of projects were in manufacturing (43 percent), followed by tourism/hospitality (14 percent), aquaculture/silviculture/forestry/agriculture (14 percent), technology related businesses (8 percent) and sales/service businesses (7 percent). Projects in Quebec were more likely than those in the Atlantic provinces to involve manufacturing (63 versus 29 percent), whereas those in the Atlantic provinces were more likely than Quebec projects to involve aquaculture and related primary industry businesses (10 versus 1 percent respectively).

2.3 Project Financing

Across all projects included in the evaluation, the survey data indicate that the average total cost was about $1.4 million (Exhibit 2.3). This includes TJF funding, contributions from the project sponsors and other sources, if any. One in four sponsors reported their projects as under $250,000. Thirty percent reported their project as costing $1 million or more.

Exhibit 2.2

"What was the main reason you applied for TJF funding?"

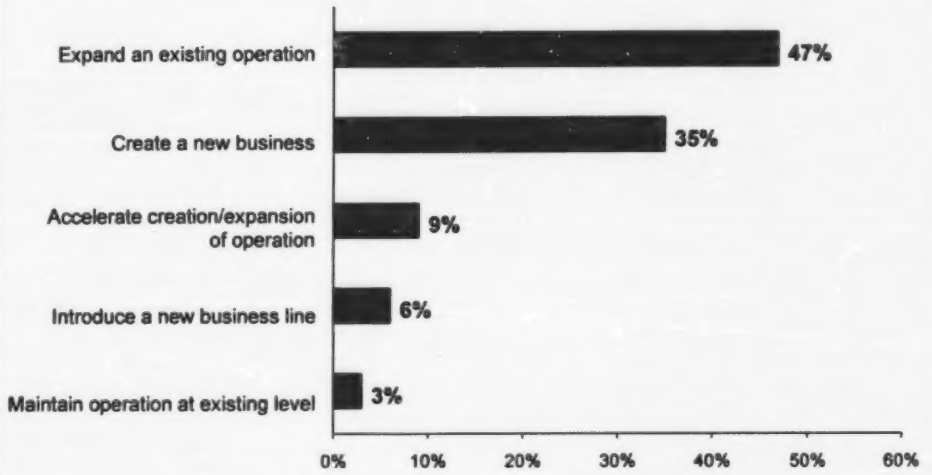
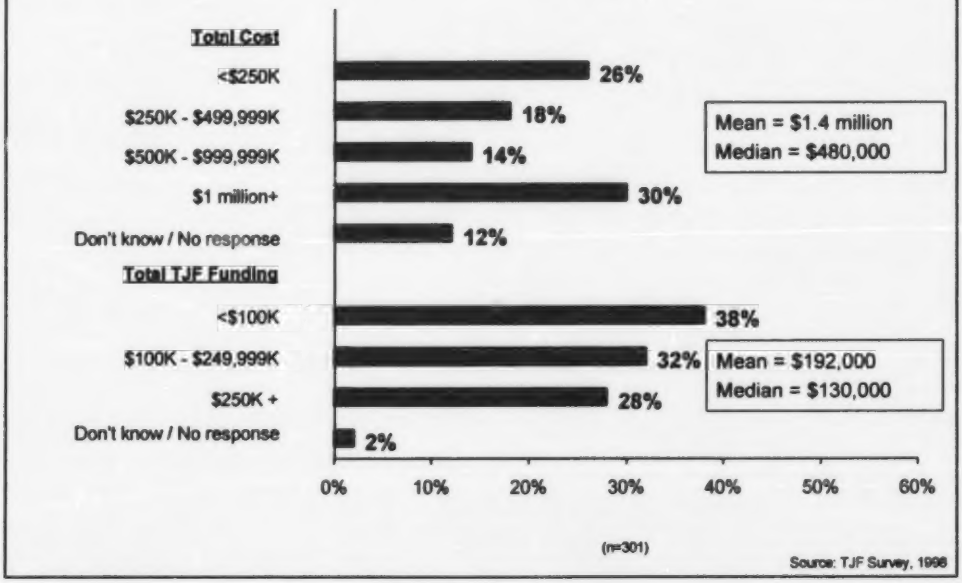


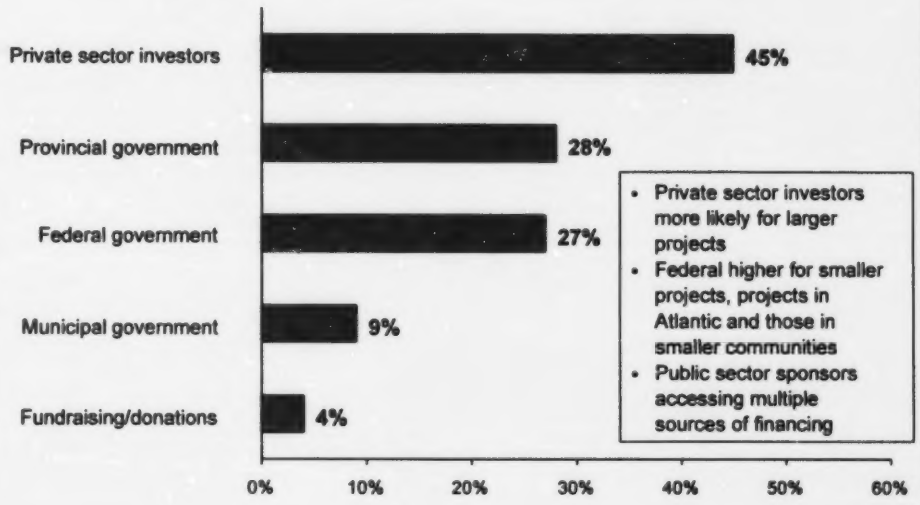
Exhibit 2.3
Project Financing



Projects were most likely to have received financing in addition to TJF through private sector investors (45 percent), provincial government (28 percent), and federal government (27 percent) (Exhibit 2.4). Private sector-led projects were more likely to have secured contributions from private sector investors, while public sector sponsors tended to access multiple sources of public and private sector funding. Federal government contributions were more likely in the Atlantic (likely a result of the presence of ACOA) and for smaller projects and projects in smaller communities (i.e., less than 10,000 population).

Exhibit 2.4

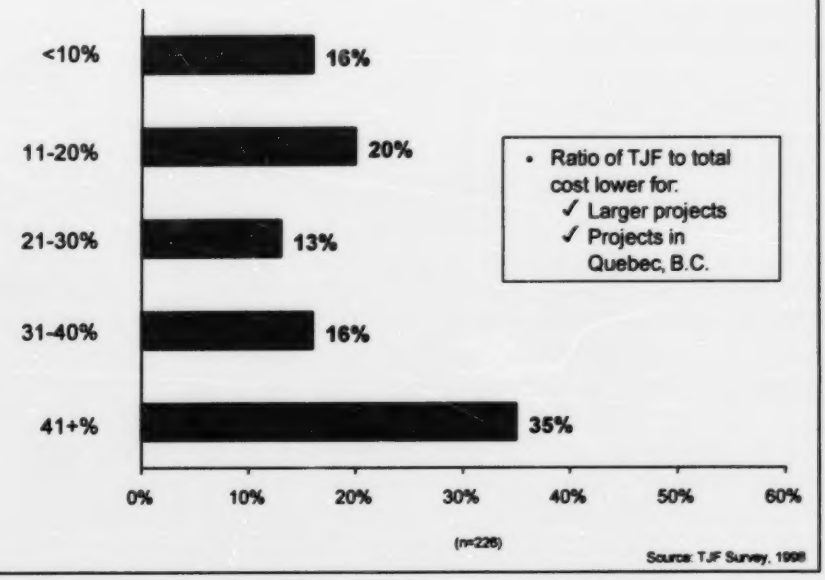
"What sources of financing other than TJF funds were obtained to help cover the costs associated with the project?"



The average TJF funding received was $192,000. Thirty-eight percent of projects received less than $100,000 from the program, while 28 percent received $250,000 or more. The proportion of TJF funding compared to total project cost was about 14 percent across all projects. This was calculated by dividing the average amount of TJF funding by the average total cost of projects across all cases in the sample.

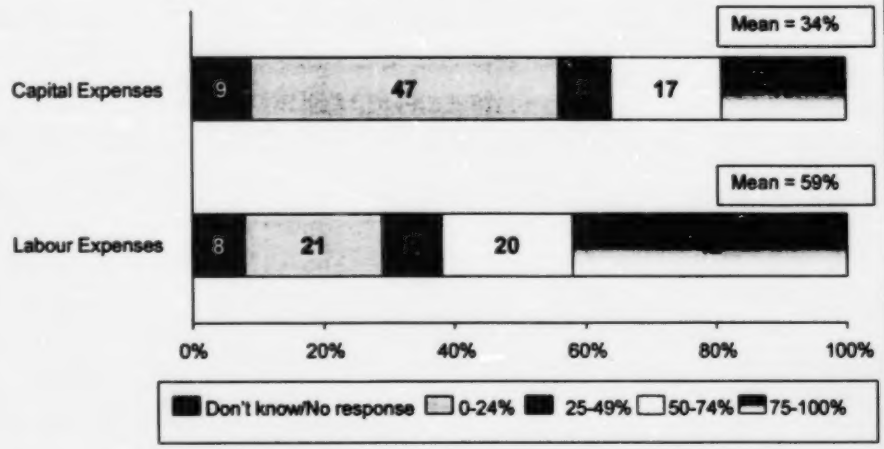
The share of TJF funds as a proportion of total project cost varied significantly by project size – the proportionate contribution of TJF is significantly smaller in larger (i.e., higher cost) projects. Partner contributions were also higher for Quebec and British Columbia (Exhibit 2.5). Another way to calculate the ratio of TJF to total project cost is to average this ratio on a project-by-project basis; using this methodology, TJF funds account for an average of 33 percent of total project costs.

Exhibit 2.5
Proportion of Total Cost that is TJF



TJF funds were more likely to be used for labour expenses such as wages rather than for capital investments. Across all projects, about 60 percent of TJF funds were used for labour expenses (Exhibit 2.6). Forty-two percent of project sponsors reported that between 75 and 100 percent of their TJF funds were used to cover labour expenses. According to project sponsors, one-third (34 percent) of TJF funds on average were used to cover capital expenses. One in five project sponsors reported that between 75 and 100 percent of their TJF funds were used for capital expenses.

Exhibit 2.6
Proportion of TJF Project Funds Used for...



(n=301)

Source: TJF Survey, 1998

3.0 Program Implementation

This chapter presents a description of the findings related to program implementation and lessons learned from the delivery of TJF to date. At the time of the study, the program had been in place for approximately 20 months. The results are based primarily on qualitative evidence obtained from 30 key informant interviews. The perceived satisfaction of project sponsors with TJF and their suggestions for improvement based on the survey data are also incorporated into this chapter.

3.1 Program Promotion

In general, key informants indicated that they engaged in limited active promotion of TJF to communicate the program to prospective project sponsors. For the most part, promotion of the program was limited to contacts between HRCCs and TJF partners, such as federal economic development agencies, provincial government departments, and community groups.

According to key informants, the absence of active promotion of TJF did not appear to have a negative impact on the level of participation of sponsors, although, with the exception of Quebec, there was some concern with a lower than anticipated number of TJF applications received in the first year of the program. As awareness of the program increased in the second year, however, the number of applications for TJF funds generally surpassed original targets. In fact, most interview respondents reported that the non-repayable aspect of the program was a very attractive feature of the program, and as a result, few marketing efforts were required to stimulate interest and participation among sponsors.

Although active targeting of specific groups was typically not undertaken by TJF partners, the majority of recommended proposals were generally those which reflected local and/or regional priorities, and which were consistent with the target groups set out in local strategic economic plans. In the few instances where active targeting was undertaken, these included projects designed to serve the needs of social assistance recipients, persons with disabilities, visible minorities, and aboriginal groups.

3.2 Approval Process

The process for approving TJF funding is a fairly rigorous one involving several levels of approval and input from partners. Typically, proposals are received by HRCCs and reviewed by local assessment committees made up of representatives from various local, provincial and federal stakeholders. Applications which are deemed viable and which meet approval criteria are forwarded to TJF consultants at the district and/or regional level.

Proposals which do not meet the basic criteria are generally returned to the proponent for additional information or clarification, or are referred to other federal or provincial/territorial programs better suited for the proposed project.

At the regional level, TJF consultants confer with their provincial counterparts to ensure that the projects conform to provincial policy objectives and do not conflict with strategic economic plans. Written provincial concurrence is required for all TJF proposals. This stage of the approval process also ensures that approval from the local MP has been obtained, that all necessary licences and permits have been acquired, and that all affected provincial and federal government departments have been consulted on the project. Once the region is confident that all regional criteria have been met, recommended proposals are forwarded to National Headquarters (NHQ) for final Ministerial approval.

Although the funding criteria vary from one community/region to the next, the general TJF guidelines are applied to assess proposals. Generally, applications for TJF funding must demonstrate that the projects will create sustainable jobs. In addition, HRDC's total contribution to the project must not exceed 50 percent of total project costs. The business plan must be feasible, and must demonstrate the long-term viability of the project and value-added benefits to the community. A fourth core criterion is that the project must be consistent with local and regional economic priorities.

In addition to these criteria, proposal review teams also consider a number of other factors when assessing applications. These factors, however, vary across regions. For instance, Atlantic Canada appears to place considerable emphasis on the types of jobs created by the project. The creation of full-time rather than part-time opportunities, year-round rather than seasonal employment, and the wage levels and skill requirements associated with the jobs all play important roles in the assessment procedure in Atlantic Canada.

HRDC's cost per job created via the project is another commonly used criterion in the assessment of TJF proposals. For example, the criterion used by some areas is that HRDC's total contribution to the project from all program sources must not exceed $20,000 per job.

Particularly given the non-repayable aspect of TJF, in many communities, the potential for unfair competition with existing organizations is an important issue in reviewing funding proposals. As a result, a thorough analysis of the competitive impact of a proposed project is often conducted prior to the approval of funds.

A fourth commonly utilized criterion for funding is the level of personal investment and risk on the part of the sponsor, and likelihood that the sponsor will obtain financing from other sources. Projects are rarely approved until the review teams are satisfied that other sources of financing are in place, and that the sponsor will take on sufficient personal risk to help ensure long term project success.

As a result of the consultative approach utilized at the HRCC level, in which applicants are provided the opportunity to provide more information, clarify certain information, or modify portions of the proposal to better meet approval criteria, few TJF applications are rejected. Nevertheless, some projects are ultimately not approved. These typically consist of those which are too costly, cannot meet basic TJF guidelines, do not demonstrate long term viability, do not conform to local, provincial and/or federal policy objectives, display limited personal investment and risk from the sponsor, or are seen as capable of proceeding without TJF funding.

Overall, the approval process is generally perceived as highly effective among the key informants interviewed. The inherent flexibility of the program, in combination with the consultative approach to assessing proposals, helps to ensure that the projects most in need, as well as those most likely to benefit the community, will be approved. Moreover, there appears to be genuine interest from all partners to fund only those projects which will create "real" employment opportunities rather than "make-work" jobs.

3.3 Partnerships

According to the vast majority of key informants, partnerships form an important component of the effective delivery of TJF. The TJF program makes extensive use of formal and informal partnerships at the local and regional levels, particularly in the proposal review process. Based on interview responses, the sharing of expertise and information resulting from the partnership approach brings increased scrutiny to the proposal review process, and tends to lead to the approval of projects which are most likely to succeed. In addition, the various priorities and perspectives of the partners contribute to ensuring that projects reflect local, provincial/territorial and federal objectives and needs. Moreover, a good mix of partners helps sponsors identify and leverage additional funds from other sources.

For the most part, TJF partners include HRDC, other provincial/territorial and federal government departments and/or agencies, local economic development boards, municipalities, local industry, and community organizations. In addition, certain areas also involve tribal/band councils, education, and/or labour representatives.

Overall, partnerships which appear to be most successful include those which are built on established relationships, and which encourage extensive and open communication. Other less frequently cited characteristics of successful TJF partnerships include an equal voice among all partners, sufficient local representation, a vested interest in the creation of "real" jobs among all partners, and balanced decision-making authority in the proposal approval process.

3.4 Monitoring and Follow-up

Interview respondents indicated that the procedures currently in place for monitoring on-going job creation activities and for tracking the progress of business operations are adequate. For many projects, sponsors are required to submit periodic payroll reports which identify the wages paid to employees in the jobs created via the TJF program. The payment of TJF funds is frequently contingent on the information presented in these reports. In addition, TJF representatives occasionally conduct on-site visits to projects to assess the extent to which operations are proceeding as planned.

According to key informants at HRDC, however, a need may exist to develop and/or improve follow-up mechanisms for assessing the on-going sustainability of the jobs created, as well as for monitoring the use of capital expenses covered by TJF funds. The majority of HRDC respondents expressed concern with their ability to evaluate the extent to which specific jobs created within the projects would persist in the long run. The extent to which the program will create *sustainable* jobs is not well monitored.

Concern was also expressed with respect to monitoring the use of TJF funds allocated to capital expenses. The data from this study have indicated that use of TJF for capital expenditures is lower compared to wage-related expenses. Current reporting requirements are typically limited to the submission of invoices for capital purchases, and no formal mechanisms for tracking the purchase/sale of these goods have been implemented. Moreover, although NHQ provided TJF staff at the HRCC level with training in assessing business plans, because of staff turnover (e.g., due to implementation of federal-provincial labour market development agreements), some HRCCs indicated that they now lack some expertise in reviewing and assessing the progress of business operations.

3.5 Duplication and Overlap

In general, key informants reported that they consider the TJF to be a complement to other federal and provincial job creation and economic development programs. According to the majority of respondents, the TJF represents an additional source of financing for viable projects rather than a competing alternative. Particularly given the funding limits of the program, TJF funds are frequently used in conjunction with other federal and provincial sources of financing, and often serve to provide funding to projects which could not be obtained within the existing network of funding sources. Moreover, TJF funds, in combination with the financing obtained from other federal and provincial programs, are often sufficient for increasing the sponsors' equity, thus enabling them to leverage additional funds from traditional commercial lenders.

There is also some indication of complementary activities in the way in which the funds obtained from the various sources are used. Particularly given the job creation aspect of the program, TJF funds are typically used for labour expenses. Other similar federal and

provincial economic development programs, however, appear to focus on providing funding to help cover capital expenses.

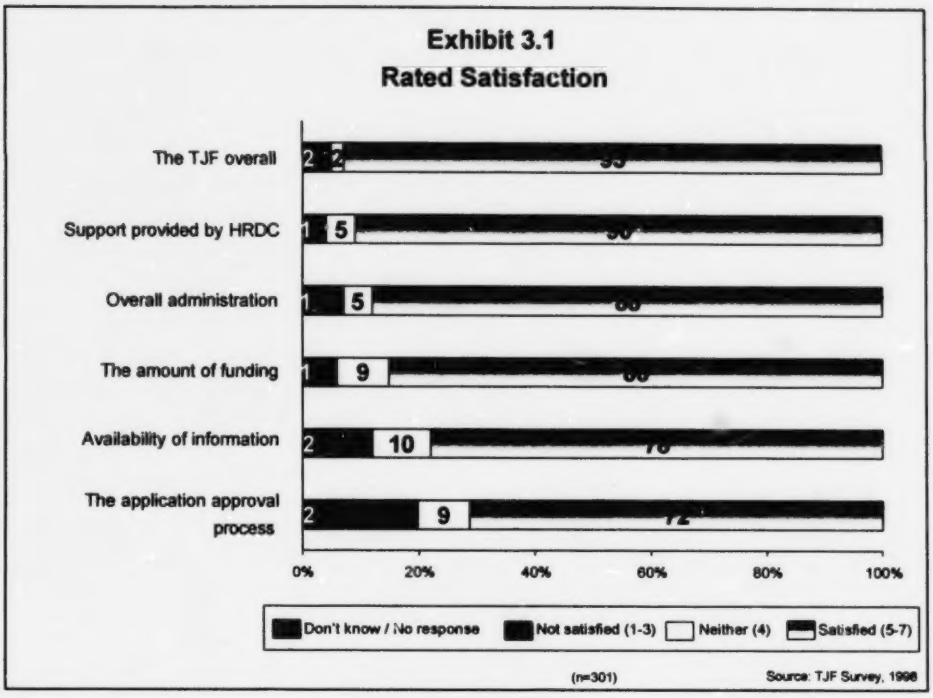
Although a minority of key informants expressed some concern with duplication between TJF and other programs, most respondents indicated that duplication was not an issue. TJF is highly flexible in terms of which projects qualify for funding, and the jobs created under the TJF projects are generally open to any worker. Many other HRDC job creation programs require that individuals hired into new employment opportunities be EI eligible, on social assistance or employment disadvantaged. In addition, sponsors are frequently referred to other federal and provincial programs should these be deemed more appropriate for the project.

The primary concern with duplication expressed by some HRDC and partner organizations related to the potential for TJF activities to overlap with those of regional economic development agencies. These agencies provide financing opportunities to similar ventures as TJF projects, often in combination with TJF funds, but on a repayable basis. As a result, in some cases project sponsors will attempt to access TJF funds first before those of their repayable alternatives. Consequently, if TJF funds are used as a first resort and principal source of funding, the proportionate economic development role played by these agencies may be diminished for these projects.

3.6 Satisfaction

Project sponsors' overall ratings of satisfaction with the Transitional Jobs Fund were extremely high: 93 percent indicated they were satisfied (responded 5, 6 or 7 on a 7-point scale) overall and 81 percent stated they were very satisfied (responded 6 or 7 on a 7-point scale). Only 3 percent expressed dissatisfaction with the program. Overall satisfaction ratings were similar for private and public sector organizations. Responses were also not influenced by organizational size or the percentage of total costs that the TJF funding represented.

Respondents were asked to rate their satisfaction with various aspects of the program. Reflecting the overall satisfaction ratings, satisfaction with the implementation of TJF was also very high (Exhibit 3.1). The highest average ratings were for support provided by HRDC following approval of the project, with 90 percent of respondents indicating they were satisfied, and for the overall administration of the program (88 percent). The next highest approval ratings were for the amount of funding received (86 percent) and the availability of information about the Transitional Jobs Fund (78 percent).



The lowest average rating of satisfaction was for the application approval process (72 percent). Project sponsors in the public sector were less satisfied with the approval process: 22 percent indicated they were dissatisfied compared to 8 percent of those surveyed in the private sector. Smaller organizations and those in the Atlantic region were also more likely to be dissatisfied with the TJF approval process.

3.7 Lessons Learned

(a) Perceived Program Strengths

The most frequently cited strength of the TJF program among key informants was that it focuses on the creation of "real" sustainable jobs. One of the primary objectives of TJF is the creation of sustainable jobs, and the rigorous approval process was developed to help ensure that funded projects are sufficiently viable to achieve this objective. According to respondents, the procedure for reviewing proposals and for obtaining multi-level approval is an important component of the program, as it improves the program's ability to identify viable projects likely to create sustainable employment. There is also an indication that all TJF partners demonstrate continued commitment to recommending only those projects which create long term permanent employment. Moreover, the vast majority of interview respondents indicated that they thought that the TJF represented a fundamental attitudinal shift among all stakeholders from that of accepting "make-work" jobs as a feasible option, to that of creating "real" opportunities for sustainable employment.

Another commonly reported perceived strength of the TJF program was that it expanded financing options for project sponsors. According to respondents, it is frequently difficult for sponsors to obtain financing for projects from existing sources. Consequently, the TJF was seen as an essential alternative to these other sources of funding, particularly in areas where commercial lenders are reluctant to take risks. Moreover, the increased equity resulting from TJF funding often improves the sponsor's ability to leverage funds from these other sources.

Flexibility in the approval criteria was also a frequently reported strength of the TJF program. It appears that the open criteria for funding projects has allowed for the start or expansion of a variety of projects, and has led to community economic diversity. This was seen as particularly important in more depressed areas. In addition, as a result of the flexible hiring requirements for jobs created under TJF, key informants believed that sponsors have created employment opportunities which are more stable, higher paying, and more broadly skill-based than those of existing job creation programs.

A fourth strength of TJF identified by respondents was that the program tends to attract sponsors who are experienced and professional rather than "fly-by-night" business operators. According to key informants, this is primarily a result of the rigorous approval process in which business plans undergo considerable scrutiny, and the fact that approval of projects is often contingent on the level of personal investment and risk brought to the project by the sponsor. As a result, TJF partners can be fairly confident that approved projects are viable, and are likely to meet their job creation targets.

The final commonly reported strength of the program was the partnership approach to reviewing business plans and funding projects. The TJF approval process relies heavily on the input and perspectives of the various partners involved in reviewing business plans. Based on responses from key informants, joint consultation and sharing of expertise in this process not only increase the likelihood that approved projects are viable and create sustainable jobs, but also help to ensure that the needs of all federal, provincial, and local partners are met. Moreover, required partner consensus in the approval process, and the fact that projects are typically financed through a variety of sources (including the sponsor's portion) lead to a shared accountability for the projects, and necessarily result in a vested interest among all partners for projects to succeed.

(b) Perceived Program Weaknesses

Despite the reported strength of the proposal review process, this same process was, by far, the most frequently cited weakness of the program. While seen as effective for helping to ensure that TJF-approved projects are viable and meet federal, provincial and local needs and guidelines, the vast majority of key informants reported that the approval process was too lengthy and involved. According to respondents, many sponsors are not in a position to be able to wait six to eight weeks for a funding decision, as they require immediate financing in order for projects to proceed. In addition, knowledge of the

lengthy process may have discouraged sponsors with viable projects from applying for TJF funding.

Some key informants also expressed concern with respect to some political presence in the program at times. While a certain amount of political involvement is expected in a program involving partners from the various levels of government, there was nevertheless some uneasiness among some respondents regarding projects which may have been approved for political reasons rather than based on the strength of the business plan.

The final commonly reported weakness of the TJF was the non-repayable feature of the program. As indicated by key informants, non-repayable funds may encourage sponsors to use TJF monies as a major source of funding rather than as a supplement to existing financing options. Moreover, particularly in Atlantic Canada, respondents reported that the provision of non-repayable funds to TJF projects may diminish the role played by federal economic development agencies and provincial/territorial programs which offer similar financing but on a repayable basis.

(c) Suggestions for Improvement

Key informants were asked for their opinions on any changes they would recommend in order to improve the TJF program. By far, the most common response received was to extend the life of the program. According to respondents, the TJF program is a cost-effective means of creating "real" sustainable jobs, and with a few minor adjustments, has the potential to bring considerable economic relief to communities experiencing high unemployment. Moreover, the majority of key informants ranked the TJF as being as good as or better than other previous or existing job creation programs.

The second most frequently cited suggestion for improvement was to delegate more decision-making authority to the local level. The current approval process only grants HRCCs the authority to recommend projects. Although the vast majority of projects recommended at the local level are ultimately approved, the need to obtain approval at all stages often results in unnecessary delays. Particularly for smaller projects (less than $100,000 of TJF funding) which frequently require the prompt payment of funds, local level authority to approve projects would help to speed up the process. It is important to note, however, that every respondent who recommended this change also indicated that the current multi-level approval process should be retained for larger projects.

Key informants also recommended making concerted efforts to continue to target small and medium sized projects in order to ensure that TJF helps projects which are most in need. Large projects typically possess more equity than do smaller ones, and are thus in a better position to leverage financing from other sources than are smaller ventures. It was also reported that it is difficult to assess the extent to which TJF funds are truly helping the larger projects when the proportion of total project financing covered by TJF funds is relatively small.

The implementation of a formal procedure for linking the payment of TJF funds to project payroll reports was another frequently mentioned suggestion for improving the program. Tying the payment of funds to confirmation of wages paid has been successfully utilized as a tool for monitoring the progress and job creation activities of several existing projects, and a formal system may help reduce the potential for abuse in the use of TJF funds.

A fifth suggestion for improving TJF was to solicit additional involvement of local agencies and boards in the proposal approval process. Additional input from community-based social and economic organizations would increase the likelihood that projects reflect strategic local priorities and better meet community level needs. Moreover, increased involvement of local representatives would help to ensure that the TJF program retains its bottom-up orientation. It is interesting to note that the majority of these recommendations were provided by respondents in Atlantic Canada, where local level input is currently solicited on a fairly extensive basis.

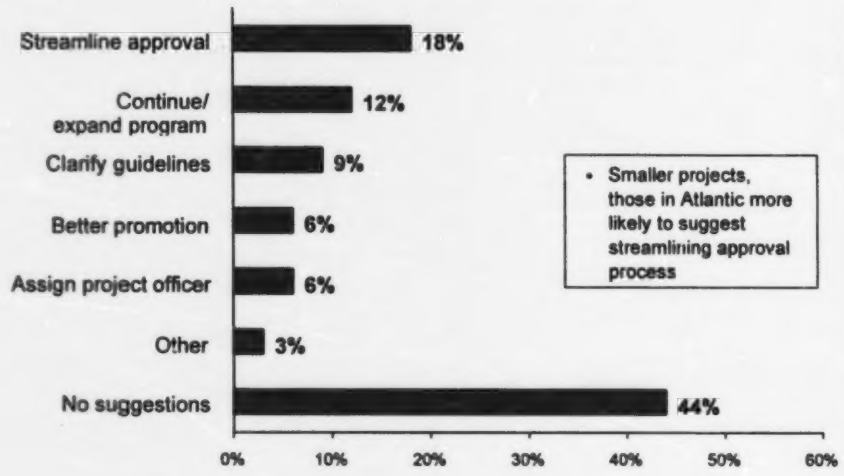
Several key informants noted that it is currently difficult to identify whether or not project sponsors are accessing TJF funds as a last resort. These respondents thus suggested developing formal mechanisms for assessing the extent to which applicants have exhausted all other financing possibilities prior to approving TJF funding and increase the incrementality of TJF funds. According to these individuals, a system such as this would provide assurances that approved projects are indeed those most in need of non-repayable TJF funds and increase the incrementality of TJF funds. In addition, this mechanism would help maintain the economic development role played by other funding agencies. Unfortunately, no respondent who made this recommendation could formulate a precise strategy for achieving this goal.

A final common recommendation provided by key informants, particularly in the central and western regions of the country, was to offer additional or on-going training to HRCC personnel. Additional business training would allow HRCCs to acquire sufficient expertise in reviewing business plans, thus reducing their reliance on partners in the assessment of proposals. In addition, this training would help improve the HRCCs ability to monitor the progress of approved projects and to assess sustainability of jobs. It was also noted that, because of staff turnover, the training should be available on an on-going basis.

Project sponsors who were surveyed as part of this evaluation were also asked to provide any suggestions for improving TJF. A substantial proportion (44 percent) offered no suggestions to improve the program (Exhibit 3.2). Reflecting the satisfaction ratings described in the previous section, the most frequently suggested improvement to TJF, mentioned by one in five respondents, was streamlining the approval process. Smaller projects and sponsors from the Atlantic region were most likely to suggest streamlining the approval process.

Exhibit 3.2

"Do you have any suggestions to improve the TJF program?"



4.0 Impacts

This chapter presents evidence on short-term impacts of TJF, based on job creation results from the survey of project sponsors. Among the issues addressed are the number of jobs created, the type of jobs created, the sustainability of the jobs, the issue of incrementality, and finally, the issue of cost. As indicated earlier, sponsors of 301 projects were interviewed in the survey. The fact that only one-third of surveyed projects are completed means that the results presented in this chapter underestimate final job creation impacts of these projects. Moreover, larger projects are more likely to be in progress, implying that projects with larger job creation potential are under-represented in the sample of completed projects. Where appropriate, outcome information is provided for projects overall and for completed projects only.

4.1 Job Creation

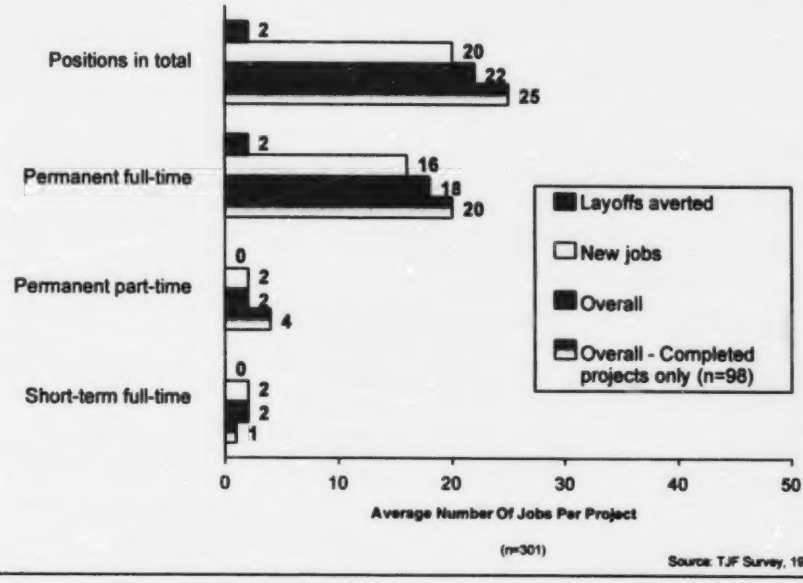
Exhibit 4.1 presents figures on the mean number of new and saved jobs by the TJF projects in the sample, according to type of job based on the survey responses. Three observations may be made about the results. First, in TJF projects, more new jobs are created than saved by averting layoffs. One reason is the fact that about three-quarters of respondents indicated that their projects created *only* new jobs, while the remainder indicated that their projects both created new jobs and averted layoffs (saved jobs). Job creation varied little by industry of the project and by the share of total funds contributed by the TJF. However, there is a good deal of regional variation in job creation. In Atlantic Canada, for example, the size of projects was relatively small, though the number of projects approved was greater.

Second, Exhibit 4.1 indicates that the majority of jobs created under the TJF are permanent, full-time jobs. Dividing the mean total number of new jobs created (about 20) by the mean number of new permanent full-time jobs (16) yields an estimate of 80 percent that are permanent full-time positions.[2] Another measure of the permanent, full-time job rate is the (unweighted) mean of the rates for each individual project, which yields a rate of 79 percent across projects. (Including part-time jobs, this rate rises to 95 percent.) This percentage tends to rise with organization size and to be lower in smaller communities (72 percent), public sector organizations (54 percent) and the tourism/hospitality sector (56 percent). The latter finding is not surprising given the seasonal nature of jobs in this sector.

---

[2] The limitation of this measure is that the means used to compute the rate are based on different sets of projects owing to missing data. Another measure of the permanent, full-time-job rate, then, is to divide the total number of new jobs created by the total number of new permanent full-time jobs created only for all projects that have non-missing data reported for both types of jobs (i.e., based on the same set of projects, n=282). This computation yields a similar rate (81 percent of new jobs created are permanent). Including part-time jobs raises the rate to 89 percent.

Exhibit 4.1
Mean Jobs Created Per TJF Project



Data were also collected in the survey on seasonal and short-term jobs. These data indicate that 13 percent of all permanent full-time jobs were seasonal. The proportion that was seasonal was particularly high in tourism and primary industry projects, in smaller communities, and in Atlantic Canada. As for short-term jobs, the survey results indicate that the mean number of short-term jobs (which tended to be insignificant, as Exhibit 4.1 indicates) tended to be relatively high in public sector projects and projects in the tourism/hospitality and primary sectors.

Finally, it should be noted that the completed projects (bottom bar of each set) have, to date, generated a larger number of jobs than projects overall.[3] This is not unexpected, given that for a large number of uncompleted projects there is still job creation to take place. The results also indicate that, with 25 total positions and 20 permanent, full-time positions created by completed projects, the permanent full-time job creation rate (about 80 percent) is similar to the rate for all projects. This is confirmed by the (simple) mean of the individual projects rates, computed to be at 78 percent (not shown).

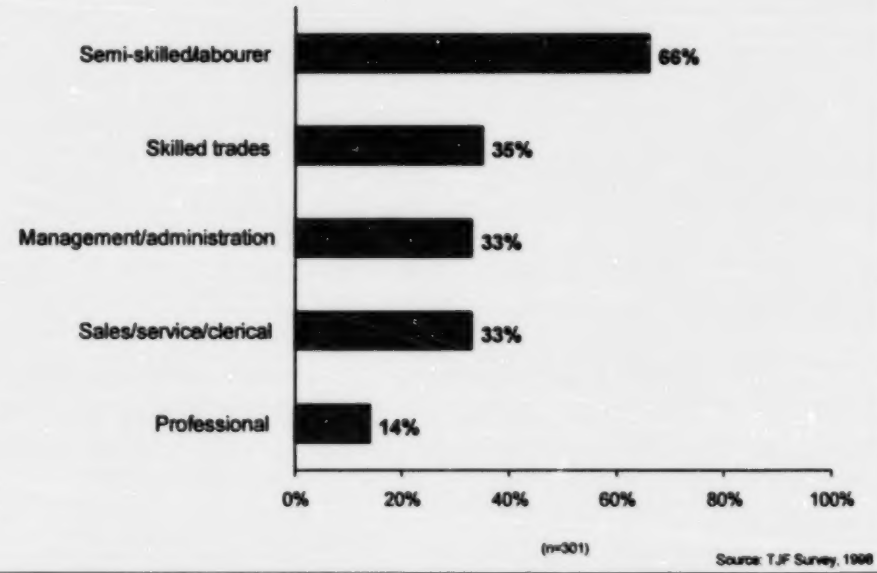
The above figures include part-time and seasonal jobs. The conversion from the mean number of jobs created to their full-time equivalent (FTE) is based on the mean number of permanent full-time jobs created for completed projects (20), adding half the number of

[3] This is based on 98 cases. The sample size is less than the 116 completed cases in the survey owing to removal of cases without a valid response to all questions.

part-time jobs and half the number of seasonal jobs, to arrive at about 21 FTE jobs per completed project. This yields a FTE job rate of 84 percent.

The percentage of jobs created by occupational group is presented in Exhibit 4.2. Note that, as respondents were permitted multiple responses to this question, percentages add up to more than 100 percent. The results indicate that semi-skilled jobs are the predominant jobs created by TJF projects, with professional jobs being the least common job created. Not shown is the fact that semi-skilled jobs are most likely to be found in large organizations (80 percent) and in the manufacturing sector (85 percent) and least likely to be found in projects in Ontario (45 percent). On the other hand, higher skilled occupations are also most likely to be found in projects in larger organizations (20 percent) and in British Columbia (20 percent). Sales, service and clerical jobs are, as expected, generally found in hospitality and tourism sector projects (54 percent). The occupational mix of jobs is reflected in the mean wages of jobs created (not shown), as only 10 percent of TJF jobs earn more than $16 an hour. The overall mean is $13 an hour.

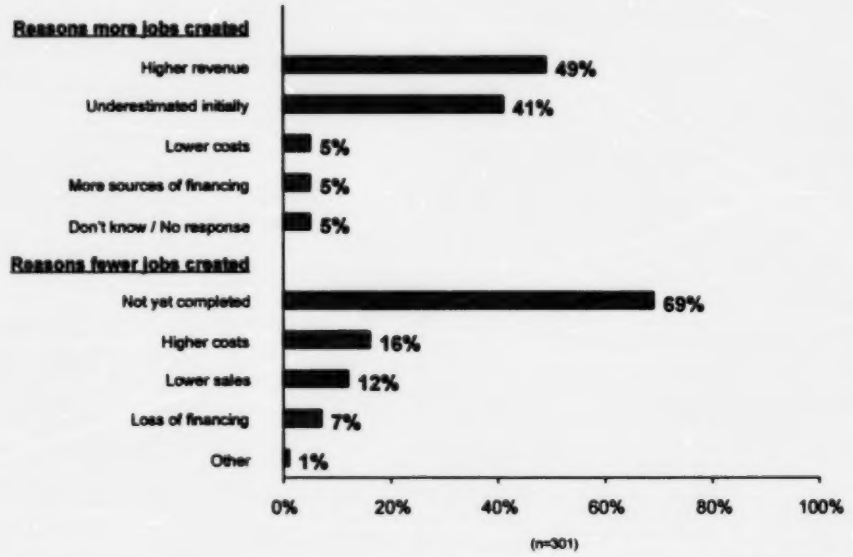
Exhibit 4.2
Percentage of Jobs Created by Occupation



How do jobs created in TJF projects compare to targets set out in the original signed agreements? Survey results indicate that about one-half (47 percent) of projects matched their targets, with the rest fairly evenly split between those which exceeded targets and those which failed to reach targets. Other results indicate that it was the smaller organizations that tended to match targets (59 percent), while larger organizations tended to exceed them (31 percent).

As for the reasons why divergence occurred, Exhibit 4.3 indicates that the most common reasons, by far, for exceeding targets were higher revenues than expected and initial underestimation of job creation. As for shortfalls, the second panel of Exhibit 4.3 indicates that non-completion is the main reason why targets were not attained, which is not surprising given that about two-thirds of projects have yet to be completed. Other common reasons for shortfalls were higher costs and lower sales than expected.

Exhibit 4.3
Reasons More/Fewer Jobs Created Than Expected



Source: TJF Survey, 1998

4.2 Sustainability

One of the goals of the TJF was to create not just jobs, but jobs that would last. Obviously, given that the TJF has been implemented for under two years, it is too soon to tell if the jobs created are in fact durable, but, as a partial solution, project sponsors were asked in the survey if they *expected* jobs to be in place 18 months after completion of the project. Focusing on completed projects, whose sponsors are assumed to a have a

relatively clear idea of the sustainability of the jobs created, responses to the preceding question indicate that most sponsors believed that the majority of the jobs created would be sustained. On average, sponsors of completed projects expected that 84 percent of jobs created would be sustained, a rate which rises with organization size and is particularly low for tourism projects (68 percent) and for projects in the Prairies (70 percent).

The above figures are based on the simple mean, calculated by dividing the number of permanent jobs created (new and saved) by the number of jobs expected to be sustained for each completed project (n=103), and then computing the mean across the projects. Another approach is to divide the total number of jobs created by the total number of permanent jobs expected to exist 18 months from now, for completed projects that have non-missing data for both variables (i.e., for the same group of projects, n=110). Under this approach, which in effect weights for the number of jobs created, we obtain a similar sustainability rate of 86 percent.

Note that the sustainability results must be treated with caution. While some measurement error has been eliminated by focusing on completed projects, the estimates are still based on mere expectations, not real experiences. Moreover, the length of time since project completion was typically short when the survey took place. It remains to be seen, in subsequent evaluations, if in fact these jobs can be sustained. It should also be noted that the other side of the coin, the possibility that firms could create *more* jobs than expected, was an issue that was not addressed in the survey.

Survey respondents were also asked if other funding would be necessary to sustain the jobs created. Returning to the full sample (n=301), about one-quarter of project sponsors said that other funding would be necessary to sustain jobs, with another 17 percent saying they were unsure. Affirmative responses to this question appeared to be inversely related to organization size and to the share of total project funding contributed by TJF.

Among respondents saying additional funding would be necessary, the predominant reported reasons were higher than expected costs (40 percent) and the need to finance expansion (33 percent). The majority of these respondents expected that additional financing would come from private sector sources or from the sponsors themselves (59 percent).

4.3 Incrementality

The goal of the TJF, like any job creation program, is to create incremental jobs, i.e., jobs that would not have been created in the absence of the program. Survey results provided three measures of TJF incrementality. First, almost 60 percent of project sponsors reported that the TJF influenced their decision to go ahead with the project to a great extent, while another 28 percent said TJF had some influence on their decision.

Another measure of incrementality is capacity to leverage additional funds. Survey results indicate that less than one-half said the TJF enabled them to leverage additional funds and one-third said it did not. A third measure is provided by a more direct question of whether or not the project would have gone ahead without TJF funds. Responses to this question indicate that 53 percent said their project would have not gone ahead, meaning that over one-half of TJF projects were incremental.

Incrementality was relatively higher in smaller organizations (63 percent), smaller communities (64 percent), public sector sponsors (79 percent), and tourism projects (78 percent). Incrementality was particularly low (38 percent) in projects with a low share of TJF funding (less than 25 percent).

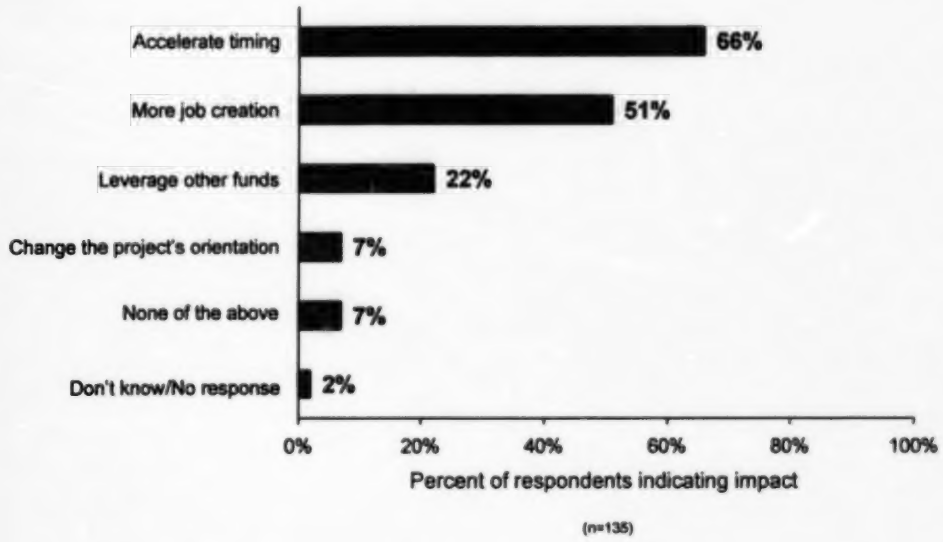
Beyond the issue of full incrementality is the extent to which the TJF altered projects. Exhibit 4.4 contains the results from a question on how the TJF affected projects, addressed to the 42 percent of sponsors whose projects would have gone ahead without the TJF. The results indicate that a large proportion reported that TJF funds accelerated the timing of the project (66 percent) or enabled the creation of more jobs than would otherwise have been created (51 percent). In other words, these projects would have gone ahead without the TJF but would have been implemented later if TJF funding had not been obtained or would not have created as many jobs as they did with TJF funding. Only 7 percent of the sponsors of projects that would have gone ahead without TJF indicated that none of the listed effects applied, implying complete non-incrementality for these projects.

How many jobs created by TJF projects could be considered to be incremental? Responses to the incrementality question indicated that about one-half of the projects were truly incremental, but that about one-half of non-incremental projects were in fact incremental because TJF funding enabled more job creation than would otherwise have been produced. In precise terms, about 74 percent of TJF jobs were incremental. This figure is obtained by adding the 53 percent of all projects which would not have gone ahead without TJF funding to 51 percent of the 42 percent of projects which would have gone ahead regardless, but which were expanded due to TJF funding.

4.4 Cost of Job Creation

Turning to the issue of costs, we first estimate the TJF cost per job based on completed projects (where the estimate of jobs created is more accurate). Survey results for completed projects indicate that TJF's cost per job created amounted to about $7,500. This result is based on the mean reported TJF contribution of all completed projects surveyed ($187,600 per project) and the mean number of jobs created across completed projects in the sample (24.8 jobs per project). This figure, in effect, considers the cost of each job created under TJF, calculating the return on investment for program expenditures.

Exhibit 4.4
Incremental Impacts of TJF Funding*



* Note: Among sponsors whose projects would have gone ahead without TJF funding

Source: TJF Survey, 1998

It is important to point out, however, that these estimates are biased downward. The reason is that the number of jobs (the denominator of the calculation) includes short-term, part-time, unsustainable jobs, and non-incremental jobs, thus inflating the estimated number of jobs created and underestimating the cost per job. To correct for this bias, first, we divide the mean TJF cost per project by the mean FTE jobs created per project based on the FTE job rate (84 percent) as described above. This yields a cost per FTE job of about $8,900 ($187,600 / (24.8 x 0.84)). Second, we adjust for incrementality by applying the mean incrementality rate (74 percent, described above) to the mean number of FTE jobs created per project. This computation gives us an estimated TJF cost per job of $12,100.

Exhibit 4.5 summarises the TJF cost per job estimates. Adjustment for the fact that not all jobs will likely be sustainable could not be made because, as indicated, project sponsors were asked only about how many jobs were additional and not about how many sustainable jobs might be created.

Exhibit 4.5
Summary: Mean Jobs Created and TJF Cost Per Job

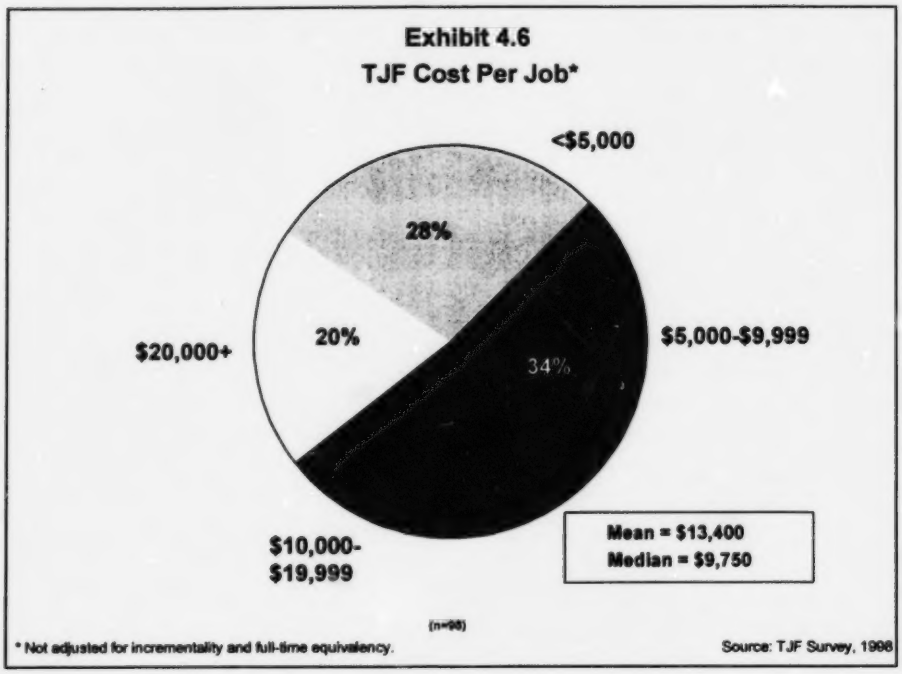
	Mean Jobs Created Per Project[1]	TJF Cost Per Job[1] ($)
Total jobs	25	7,500
Full-time equivalent (FTE) jobs	21	8,900
Incremental FTE jobs	15.54	12,100

1 Based on survey results for completed projects, (n=98)

Source: TJF Survey (1998) and HRDC administrative data

In order to examine how the TJF cost per job varies across different types of projects, we calculated an average TJF per-job cost for each project included in our sample. Averaging the cost per job across all completed projects yields a figure of $13,400. (The estimated total cost per job is $64,300.) This is essentially an unweighted figure that considers the average cost per job of each project equally, regardless of the level of expenditures or number of jobs created. The distribution of this figure, however, is useful to provide a picture of trends across different types of projects.

Exhibit 4.6 breaks down TJF projects according to the average amount contributed by HRDC. The figures therein indicate that the majority of projects (62 percent) received less than $10,000 in funding per job from TJF. Other results indicate that the TJF cost per job was much higher in completed projects sponsored by larger organizations ($17,335) and public organizations ($22,638), and in projects that were new operations ($18,317) as opposed to those that were expanding operations ($9,204). Also, the mean cost per job appears to increase with the total cost of the project, so that for projects costing less than $250,000 the per-job cost is $7,478, rising to $20,659 for those costing in excess of $1 million.



4.5 Estimation of TJF Total Creation by March 1999

To estimate the total number of jobs created by TJF, one strategy would be to multiply the mean number of jobs created per completed project by the total number of projects. Since the completion of the initial phase of the evaluation, however, there has been a substantial increase in the number of approved projects and, potentially, differences in the types of projects approved. To generate a more rigorous estimate of total job creation, a predictive model of the jobs created as reported in the survey was developed for the completed projects. This model was then applied to the full administrative database to extrapolate the number of jobs created.

The first step in this analysis was to test a simple multivariate model using the survey cases for which complete data were available. Administrative data on the estimated job creation, the amount of TJF funding, total project cost and region were included in the model to predict the number of jobs created reported by the survey respondents. Based on the modelling results, the most significant predictors of the survey-reported job creation were the estimated number of jobs created (from the administrative data) and the total project cost.

This model, using the administrative data for the estimated jobs created and the total project funding, was then applied to 826 approved projects recorded on the program administrative database (the number of projects where there was complete data for all variables used in the model). These projects represent about $230 million in TJF program expenditures. Note that the model was based on a small number of projects and that this model was then applied to projects that were outside the range of cases for which the model was originally tested.

Assuming that the remaining project funds ($30 million) will be expended on projects by March 1999 similar in nature to those already approved, predicted actual job creation for the TJF program overall ($260 million) would be 29,500 jobs. Adjusting for incrementality, the number of jobs would be about 22,000. A further adjustment for full-time equivalency would yield 18,500 full-time incremental jobs.

Exhibit 4.7
Estimation of TJF Job Creation
By the end of this fiscal year (March 1999)

	Administrative Database	Evaluation Estimates
Projected TJF Jobs	35,500	29,500
Incremental Jobs		22,500
Incremental and FTEs		18,500

5.0 Conclusions

The purpose of this chapter is to summarise the key findings of Phase I of the evaluation of the Transitional Jobs Fund. While the program has been operational for just under two years, this study has provided some important information on the activities undertaken by the program and its early outcomes. The conclusions are organized based on the initial study issues.

What is the nature of projects that have been approved?

The profile of projects sponsored by TJF confirms the expected concentration of program activity in high unemployment regions, particularly in the Atlantic provinces and Quebec. The majority of projects are led by private sector sponsors from small and medium sized organizations. Projects emphasize industries such as manufacturing, tourism/hospitality and primary industries such as silviculture and aquaculture. Most projects focus on new job creation through expansion or new business creation.

Project financing typically involves several sources of funding from government and private sector sponsors. Across all projects, TJF represents about 14 percent of total project costs. This proportion is higher for lower cost projects. TJF is often used to cover labour expenses while other programs or private sector investment are used to cover capital expenses.

The program features a significant emphasis on partnerships with other government and community organizations and this is viewed as a key strength of TJF. While promotion of TJF was an underdeveloped aspect of the program, there have not been difficulties in soliciting client interest. Equity of access, however, may be a weakness. Project sponsors and delivery partners are generally satisfied with the program, with some concerns noted regarding the approval process in terms of its length and the presence of political factors in some cases. The need for enhanced monitoring for project sustainability, improving accountability by tying TJF funds to payroll reports, and avoiding duplication with other economic development programs were also noted.

How many jobs have been created, and of what type?

The findings on job creation are based on the approximately 100 TJF projects that had been completed at the time of the survey. Given the relatively short post-program period, the extent to which the jobs created are sustainable could not be adequately measured at this point in time.

The total jobs created on a per (completed) project basis was 25, which translated into a cost per job of about $7,500. Adjusting for full-time equivalents and incrementality[4], these figures are modified to 15.54 jobs per project and $12,000 per job. The findings on job creation are based on the approximately 100 TJF projects that had been completed at the time of the survey. Given the relatively short post-program period, the extent to which the jobs created are sustainable could not be adequately measured at this point in time.

A comparison of the survey data from the initially completed cases and the program administrative data for these projects indicated that the level of job creation is largely consistent with projected figures contained in the initial project contract. Extrapolating from the survey data to total TJF program expenditures, the predicted actual job creation would be 29,500 jobs, or 22,000 incremental jobs, or 18,500 full-time incremental jobs.

The majority of jobs created are permanent, year-round positions. Jobs are concentrated in the semi-skilled/labourer and skilled trades categories and feature wages that are above the minimum.

Was TJF funding necessary for the projects to proceed?

The incrementality of TJF funds was addressed based on the assessment of project sponsors themselves. In about one-quarter of cases, the incrementality of the program is questionable. Projects that feature a higher level of incrementality are those with public sector sponsors, projects in the tourism/hospitality industry, projects with a higher proportion of TJF funding, and those in smaller communities.

To what extent are projects financially self-sufficient?

Financial self-sufficiency and the extent to which the jobs created under TJF will be sustainable over time are the most difficult questions to answer at this time. As mentioned previously, the proportion of projects that are completed at this time is modest and the post-program period for completed projects is quite short. Findings pertaining to sustainability, therefore, are largely speculative. Early results are positive with respect to sustainability of jobs. Among completed projects, sponsors expected that the majority of jobs created (84 percent) would be in place in 18 months. On the other hand, one in five expected that additional financing would be required to sustain and/or expand the project. Private sector investors were expected to be the largest contributors in terms of future financing.

---

[4] Additional jobs created due to the program's funding.

Overall Conclusions

The results of this evaluation of TJF are mostly positive. Project sponsors and those who deliver TJF are satisfied with the program and impressed with its flexibility, rigour and partnership approach. The length of the approval process and the extent to which access to the program is equitable were the most important concerns raised around program delivery. Many favour more authority delegated to the local level to ease this process.

The level of job creation fostered by the program is largely consistent with initial targets provided by sponsors in their contracts with HRDC. The jobs that are created are of a moderate to high quality. Most of these jobs are expected to be in place in 18 months' time. Enhanced monitoring of the program will be necessary, however, in order to verify longer-term sustainability of jobs.

The evaluation suggests that the issue of incrementality should be given attention in future. In a small portion of projects (about one-quarter), TJF funding did not have any impacts on job creation. This research shows that the program should continue its emphasis on small and medium sized operations, while improving the efficiency of the program with more careful targeting to those projects without access to other financing options. Issues around potential overlap with other repayable loans programs would also be resolved by ensuring TJF is the "last payer" program.

Évaluation du Fonds transitoire pour la création d'emplois (FTCE) (Phase I)

Rapport final

Évaluation et développement des données
Politique stratégique
Développement des ressources humaines Canada

Octobre 1998

also available in english
SP-AH070F-10-98

Remerciements

La présente étude d'évaluation a été réalisée par les Associés de recherche Ekos inc., sous la direction de la Direction générale de l'évaluation et du développement des données (EDD) du ministère de Développement des ressources humaines Canada (DRHC).

Les représentants d'EDD aimeraient remercier tous ceux qui ont participé à la réalisation de cette étude, en particulier Denise Camus et Denise Amyot, de la division Marché du travail - initiatives et opérations de la Direction du marché du travail, ainsi que Don Wilson et Jerry Wilson, de la Direction de la Politique de l'élaboration du marché du travail de Politique stratégique, à DRHC. Ces personnes ont fourni une aide et une rétroaction fort utiles aux responsables de l'évaluation. Nous aimerions également remercier les gestionnaires de programme ainsi que les promoteurs des projets du FTCE qui ont participé aux sondages et aux entrevues réalisés dans le cadre de l'évaluation. Les données qu'ils ont fournies ont permis d'améliorer le contenu du présent rapport.

Table des matières

Sommaire i

Réponse de la Direction v

1.0 Introduction 1

1.1 Contexte 1
1.2 Description du programme 1
1.3 Objectifs et questions de l'évaluation 2
1.4 Méthodologie 3
1.5 Organisation du rapport 4

2.0 Participation 5

2.1 Profil des promoteurs 5
2.2 Profil des projets 6
2.3 Financement des projets 6

3.0 Mise en œuvre du programme 11

3.1 Promotion du programme 11
3.2 Processus d'approbation 12
3.3 Les partenariats 13
3.4 Contrôle et suivi 14
3.5 Chevauchements et doubles emplois 15
3.6 Satisfaction 16
3.7 Leçons apprises 17

4.0 Répercussions 23

4.1 Création d'emplois 23
4.2 Durabilité 27
4.3 Incrémentalité 28
4.4 Coût de la création d'emplois 29
4.5 Estimation du nombre total d'emplois créés par le FTCE d'ici mars 1999 32

5.0 Conclusions 35

Sommaire

I. Contexte

En 1996, d'importantes réformes ont été apportées au Régime d'assurance-emploi (a.-e.) au Canada et elles ont eu des répercussions sur l'admissibilité aux prestations de même que sur le montant et la durée de celles-ci. Pour aider les régions à chômage élevé du Canada qui ont été le plus touchées par ces changements, Développement des ressources humaines Canada (DRHC) a mis sur pied, en juillet 1996, le Fonds transitoire pour la création d'emplois (FTCE), conçu pour offrir du soutien aux collectivités touchées en favorisant un développement économique durable par le biais d'initiatives de partenariat et d'un climat propice aux investissements. Pour être admissible au financement du FTCE, les projets doivent répondre à certains critères et être approuvés par divers partenaires à plusieurs niveaux. Pendant la durée du programme, une somme totale de 300 millions de dollars sera distribuée aux collectivités pour la création de nouveaux emplois durables.

II. Questions d'évaluation

L'objet de cette étude était de recueillir des données préliminaires pour déterminer dans quelle mesure le FTCE a réussi à répondre à ses objectifs. L'information recueillie et présentée ici se veut une réponse à quatre questions posées par Développement des ressources humaines Canada :

1. Quelle est la nature des projets qui ont été approuvés?
2. Combien d'emplois ont été créés, et de quels genres étaient-ils?
3. Le financement du FTCE était-il nécessaire?
4. Dans quelle mesure les projets sont-ils autosuffisants sur le plan financier?

III. Méthodologie

La Phase I de l'évaluation du Fonds transitoire pour la création d'emplois a reposé sur trois méthodes :

- un examen de la documentation du programme et des données administratives, qui a permis aux examinateurs de bien comprendre le programme, d'évaluer ses activités et d'établir une base de sondage pour l'enquête auprès des promoteurs des projets;

- trente entrevues auprès de personnes-ressources de premier plan, notamment des représentants du personnel de DRHC à l'administration centrale; des consultants régionaux du FTCE; des agents locaux des Centres de ressources humaines du

Canada (CRHC); des représentants provinciaux et territoriaux ayant participé à l'examen des propositions; et d'autres organismes partenaires, notamment les agences régionales de développement économique (p. ex., l'Agence de promotion économique du Canada atlantique [APECA]); et

- un sondage auprès des promoteurs des projets qui a été fait par téléphone avec 301 promoteurs tirés de la base de données administratives du programme. Parmi les 301 promoteurs interviewés, 116 représentaient des projets achevés et 185 des projets en cours.

Il convient de faire deux remarques au sujet de l'étude. Premièrement, de nombreux projets en sont encore aux premières étapes de la mise en œuvre; moins de 40 pour cent des projets visés par la présente évaluation étaient terminés au moment de l'entrevue. Deuxièmement, même les projets achevés le sont depuis relativement peu de temps (la majorité des projets terminés ont pris fin entre janvier et mars 1998). Par conséquent, il a été impossible de faire une évaluation complète des répercussions et des effets, particulièrement en ce qui concerne la durabilité des emplois, ni de faire un bilan exhaustif.

IV. Principales conclusions

Quelle est la nature des projets qui ont été approuvés?

Le profil des projets parrainés par le FTCE confirme, comme on s'y attendait, que les activités du programme se sont concentrées dans les régions à chômage élevé, particulièrement dans les provinces de l'Atlantique et au Québec. La majorité des projets ont été dirigés par des promoteurs du secteur privé provenant de petites et moyennes organisations. Les projets sont axés sur des industries comme la fabrication, le tourisme / l'accueil et l'industrie primaire, notamment la sylviculture et l'aquaculture. La plupart des projets visent la création de nouveaux emplois par le biais de la mise sur pied de nouvelles entreprises ou de l'expansion d'activités existantes.

En général, le financement des projets provenait de diverses sources, notamment le gouvernement et des promoteurs du secteur privé. Sur l'ensemble des projets, le FTCE représente environ 14 pour cent du coût total de chaque projet. Cette proportion est plus élevée pour les projets dont les coûts sont moindres. Le financement du FTCE est souvent utilisé pour les dépenses de main-d'œuvre, alors que les investissements d'autres programmes ou du secteur privé servent à couvrir les dépenses en capital.

Le programme met largement l'accent sur les partenariats avec d'autres organismes gouvernementaux et communautaires, ce qui est considéré comme un point fort du FTCE. Même si la promotion du Fonds est l'un des aspects du programme qui présente certaines lacunes, la sollicitation de clients intéressés ne s'est pas révélée problématique. Il peut cependant y avoir certaines faiblesses au chapitre de l'égalité d'accès. Les promoteurs des

projets et les partenaires de la mise en œuvre sont généralement satisfaits du programme, même si certains ont exprimé des préoccupations au sujet de la longueur du processus d'approbation et du fait que, dans certains cas, des facteurs politiques sont entrés en jeu. On a également constaté certains besoins, notamment un meilleur suivi de la durabilité des projets, l'amélioration de la reddition des comptes (établissement de liens entre les sommes versées par le FTCE et les relevés de paye) et la nécessité d'éviter les chevauchements avec d'autres programmes de développement économique.

Combien d'emplois ont été créés, et de quels genres étaient-ils?

Au total, 25 emplois ont été créés par projet (achevé), ce qui représente un coût d'environ 7 500 $ par emploi. Compte tenu de facteurs comme les équivalents temps plein et l'incrémentalité[1], ces chiffres doivent être rajustés à 15,54 emplois par projet et 12 000 $ par emploi. Ces chiffres concernant la création d'emplois ont été calculés en fonction de la centaine de projets FTCE qui avaient été achevés au moment de l'enquête. Comme ces projets sont terminés depuis relativement peu de temps, il est impossible d'établir adéquatement, du moins pour l'instant, la mesure dans laquelle ces emplois sont durables.

Une comparaison des données du sondage au sujet des projets achevés et des données administratives du programme pour les mêmes projets révèle que le niveau de création d'emplois est en grande partie conforme aux chiffres prévus dans les contrats initiaux. En extrapolant à partir des données du sondage, on obtiendrait, pour l'ensemble des dépenses de programme du FTCE, la création réelle de 29 500 emplois, ou de 22 000 emplois incrémentiels, ou de 18 500 emplois incrémentiels à temps plein.

La majorité des emplois créés sont des postes permanents à longueur d'année. Ils se retrouvent surtout dans les catégories des emplois de spécialisation moyenne et emplois de manoeuvre et dans les catégories des métiers spécialisés, et les salaires offerts sont supérieurs au minimum.

Le financement du FTCE était-il nécessaire?

L'incrémentalité des emplois créés grâce au financement du FTCE a été établie d'après les estimations des promoteurs des projets eux-mêmes. Dans environ le quart des cas, l'incrémentalité est douteuse. Les projets dont l'incrémentalité est plus élevée sont les projets dont les promoteurs provenaient du secteur public, les projets dans l'industrie du tourisme / de l'accueil, les projets dont une proportion plus élevée des coûts est assumée par le FTCE et les projets dans les collectivités plus petites.

---

[1] Emplois supplémentaires créés grâce au financement du programme.

Dans quelle mesure les projets sont-ils autosuffisants sur le plan financier?

L'autosuffisance financière et la mesure dans laquelle les emplois créés en vertu du FTCE seront durables sont les deux questions auxquelles il est le plus difficile d'apporter une réponse pour l'instant. Comme il en a déjà été question, il y a peu de projets achevés jusqu'à maintenant et les projets achevés ne le sont que depuis peu de temps. Par conséquent, les conclusions relatives à leur durabilité relèvent surtout de la spéculation. Les premiers résultats sont positifs en ce qui concerne la durabilité des emplois. Parmi les projets achevés, les promoteurs s'attendent à ce que la majorité des emplois créés (84 pour cent) existent encore au bout de 18 mois. Par ailleurs, un répondant sur cinq pense qu'il faudrait un financement supplémentaire pour que le projet puisse se poursuivre et (ou) prendre de l'expansion. En ce qui concerne le financement futur, on s'attend à ce que ce soient les investisseurs du secteur privé qui apportent les plus grandes contributions.

V. Conclusions générales

Les résultats de cette évaluation du FTCE sont pour la plupart positifs. Les promoteurs des projets et les personnes chargées de la mise en œuvre du FTCE sont satisfaits du programme et impressionnés par sa souplesse, sa rigueur et son approche de partenariat. La longueur du processus d'approbation et l'équité d'accès au programme sont les préoccupations les plus importantes qui ont été soulevées en ce qui concerne la mise en œuvre. De nombreux répondants seraient en faveur de la délégation de pouvoirs plus nombreux au niveau local, pour faciliter ce processus.

Les emplois créés par le programme correspondent généralement aux niveaux cibles prévus à l'origine par les promoteurs dans leurs contrats avec DRHC. Les emplois créés sont de qualité moyenne à élevée. La plupart devraient encore exister dans 18 mois. Il faudra cependant faire un suivi plus poussé du programme pour vérifier la durabilité des emplois à plus long terme.

Selon l'évaluation, il conviendrait d'accorder de l'attention à la question de l'incrémentalité à l'avenir. Pour un petit nombre des projets (environ le quart), le financement du FTCE n'a eu aucune influence sur la création d'emplois. La présente recherche montre que le programme devrait continuer de mettre l'accent sur les petites et moyennes organisations, mais qu'il devrait améliorer son efficacité en ciblant plus soigneusement les projets qui n'ont pas accès à d'autres options en matière de financement. Les questions du chevauchement éventuel avec d'autres programmes de prêts remboursables seraient également réglées si on prenait les mesures nécessaires pour que le FTCE devienne le programme « dernier payeur ».

Réponse de la Direction

La Direction du marché du travail a examiné l'évaluation du Fonds transitoire pour la création d'emplois (FTCE) terminée en septembre 1998 et elle entérine entièrement les conclusions. La Direction se réjouit de commentaires favorables exprimés par les parrains et les parties intéressées au sujet du programme. Selon l'évaluation, le Fonds réussit à créer des emplois réels à un coût raisonnable, et les parrains et les parties intéressées en sont satisfaits et en recommandent la prolongation.

L'évaluation contient un certain nombre de suggestions visant l'amélioration de l'exécution et des résultats du programme. La Direction du marché du travail accepte ces suggestions. Dans les mois à venir, elle s'efforcera d'apporter les améliorations nécessaires au programme.

Selon l'évaluation, le FTCE devrait cibler davantage de petits et moyens projets et n'envisager de grands projets que s'il est démontré qu'ils peuvent jouer un rôle stratégique dans la création d'emplois supplémentaires. On entend, dans l'évaluation, par la notion d'emplois supplémentaires, ceux qui n'auraient pas été créés n'eût été le programme, par opposition tout simplement aux nouveaux emplois qui n'existaient pas auparavant. Dans l'avenir, on accordera plus d'attention à la création d'emplois supplémentaires grâce au Fonds. Cet élément sera signalé dans la promotion du FTCE, lequel sera lié plus étroitement à d'autres initiatives d'information sur le marché du travail.

L'évaluation indique également que le FTCE ne devrait pas remplacer d'autres moyens de financement. Il reconnaît que ce mécanisme doit respecter les relations asymétriques entre DRHC et chaque province et territoire, et qu'il ne doit pas imposer des contraintes rigides au programme. La Direction du marché du travail cherchera à trouver d'autres sources possibles de financement qui pourraient convenir davantage à ses activités que le FTCE et à des partenariats de financement possibles qui fonctionneraient de concert avec le Fonds en vue de la création d'emplois supplémentaires. La vigueur du programme réside dans ses nombreux partenariats et la Direction du marché du travail cherchera à les renforcer.

Une troisième conclusion tient à ce qu'il faudrait améliorer le suivi des participants aux projets et recueillir des données sur eux. Le succès du Fonds transitoire a été mesuré selon le nombre d'emplois créés et selon les contributions des partenaires. Les parrains des projets ont indiqué que les emplois créés par le Fonds resteront en place après la cessation du financement. Dans le cadre des autres activités de suivi et d'évaluation, on mettra l'accent sur la durabilité de ces emplois dans le suivi de chacun des travailleurs qui bénéficient du Fonds.
L'évaluation signale que le personnel des Centres de ressources humaines du Canada (CRHC) qui s'occupe du FTCE dans la collectivité devrait recevoir une meilleure formation. La Direction du marché du travail est en voie de prendre des mesures pour leur offrir une formation supplémentaire et des moyens d'auto-apprentissage permanent.

Cette formation permettra au personnel des CRHC de mieux examiner les plans d'entreprise, d'ajouter au savoir-faire des partenaires et d'accélérer le processus d'évaluation des propositions.

La Direction du marché du travail considère l'évaluation comme une occasion de renforcer un programme qui connaît déjà du succès. Les données à recueillir sur les participants aux projets permettront à DRHC de déterminer dans quelle mesure le FTCE aide le gouvernement du Canada à remplir son engagement selon lequel aucun Canadien ne doit être laissé pour compte à l'heure où le pays est en voie de devenir plus prospère.

1.0 Introduction

1.1 Contexte

En 1996, d'importantes réformes ont été apportées au Régime d'assurance-emploi (a.-e.) au Canada et elles ont eu des répercussions sur l'admissibilité aux prestations de même que sur le montant et la durée de celles-ci. Pour aider les régions à chômage élevé du Canada qui ont été le plus touchées par ces changements, Développement des ressources humaines Canada (DRHC) a mis sur pied, en juillet 1996, le Fonds transitoire pour la création d'emplois (FTCE). Il s'agit d'un programme triennal ciblé sur les régions dont le taux de chômage est de 12 pour cent ou plus. Traditionnellement, ces régions ont compté davantage sur l'assurance-emploi que d'autres régions du pays. Pendant la durée du programme, une somme totale de 300 millions de dollars sera distribuée aux collectivités pour la création de nouveaux emplois durables.

Le Fonds transitoire pour la création d'emplois a retenu une approche novatrice en matière de création d'emplois. Il a été conçu pour offrir du soutien aux collectivités touchées en favorisant un développement économique durable par le biais d'initiatives de partenariat et d'un climat propice aux investissements. Les éléments clés de la mise en œuvre du FTCE sont l'effet de levier du financement et une plus grande flexibilité au sujet des genres d'initiatives et d'activités qui peuvent être financées.

1.2 Description du programme

Le FTCE est une initiative de DRHC qui a pour objet de soutenir des activités de création d'emplois dans les régions du pays qui connaissent un chômage élevé. Plus précisément, l'objectif du Fonds est de contribuer à la création d'emplois durables à long terme dans les régions qui présentent de bonnes perspectives de croissance. Par emploi « durable », on entend un emploi qui se poursuit ou qui se répète d'année en année pendant une période indéfinie. Les projets qui démontrent qu'ils créeront des emplois saisonniers correspondant à cette définition sont également admissibles au financement. Le FTCE offre du financement aux promoteurs de projets admissibles, qui peuvent être des particuliers, des organismes communautaires, des entreprises, des conseils de bande ou conseils tribaux ainsi que des organismes du secteur public et du secteur non public.

Le financement du FTCE peut être utilisé pour diverses initiatives et à diverses fins, notamment la mise sur pied d'une nouvelle entreprise; l'expansion d'activités existantes; l'accélération de la création ou de l'expansion d'une entreprise; et le redémarrage d'une usine ou d'une entreprise ou l'évitement de sa fermeture.

Pour être admissibles au financement du FTCE, les propositions doivent répondre à certains critères. Premièrement, les projets doivent être mis sur pied dans des régions où le chômage est élevé (12 pour cent ou plus). Deuxièmement, ils doivent démontrer qu'ils permettront de créer des emplois durables. Troisièmement, les promoteurs des projets et d'autres partenaires doivent assumer au moins 50 pour cent du coût total du projet. Quatrièmement, les propositions doivent être conformes aux plans stratégiques de développement économique de la localité et de la région. Finalement, les propositions doivent avoir l'appui de la province et du député fédéral de la région.

Les plans stratégiques, un partenariat actif et la flexibilité accrue au chapitre de la mise en œuvre du programme sont censés maximiser les extrants en donnant aux partenaires l'occasion d'apporter une contribution en espèces ou en nature aux initiatives partagées; en évitant les chevauchements; et en favorisant une plus grande harmonisation entre les initiatives locales, régionales, provinciales / territoriales et fédérales.

Le partenariat actif est une composante de premier plan du FTCE. Le processus d'approbation des projets du FTCE fait appel à plusieurs partenaires à divers niveaux. Premièrement, les propositions sont soumises au Centre des ressources humaines du Canada (CRHC) de la localité, qui les passe en revue, les analyse et les évalue. Dans le cadre de ce processus d'évaluation, le CRHC consulte des partenaires comme les organismes régionaux de développement économique et le député fédéral de la région. Les propositions dont le financement est recommandé sont ensuite transmises au coordonnateur régional du FTCE, accompagnées d'une lettre du député.

Deuxièmement, les propositions font l'objet d'un examen au niveau régional qui permet de déterminer qu'elles sont conformes aux stratégies régionales et que des fonds sont disponibles. Des consultations provinciales ont lieu au niveau local et (ou) au niveau régional. Les projets recommandés sont signés par le cadre supérieur de la région et transmis au ministre, avec les lettres d'approbation nécessaires du député fédéral et de la province, pour approbation.

Troisièmement, le cabinet du ministre examine la proposition recommandée, obtient plus d'information au besoin et transmet le dossier au ministre. Finalement, le ministre approuve ou rejette la proposition.

1.3 Objectifs et questions de l'évaluation

L'objet de cette étude était de recueillir des données préliminaires pour déterminer dans quelle mesure le FTCE a réussi à répondre à ses objectifs. L'information recueillie et présentée ici se veut une réponse à quatre questions posées par Développement des ressources humaines Canada :

1. Quelle est la nature des projets qui ont été approuvés?
2. Combien d'emplois ont été créés, et de quels genres étaient-ils?

3. Le financement du FTCE était-il nécessaire?
4. Dans quelle mesure les projets sont-ils autosuffisants sur le plan financier?

1.4 Méthodologie

La Phase I de l'évaluation du Fonds transitoire pour la création d'emplois a reposé sur trois méthodes : un examen de la documentation du programme, des entrevues auprès de personnes-ressources de premier plan et un sondage auprès des promoteurs des projets. Chacune de ces composantes est décrite brièvement ci-dessous.

L'examen de la documentation du programme et des données administratives a permis aux examinateurs de bien comprendre le programme et les objectifs de l'étude. Les principaux documents passés en revue ont compris l'Évaluation du Fonds transitoire pour la création d'emplois menée par Conseils et Vérification Canada en 1997; les sommaires de projets financés en vertu du FTCE; de même que les lignes directrices du programme et des modèles de contrat. La base de données administratives de DRHC, qui contient de l'information sur les projets FTCE ayant fait l'objet d'un contrat, a également été consultée en vue de l'établissement d'un profil des activités des projets et de la sélection de la base de sondage aux fins de l'enquête auprès des promoteurs.

Dans le cadre d'un sondage téléphonique, 301 entrevues ont été réalisées auprès de promoteurs de projets ayant reçu des fonds du FTCE. Les répondants avaient été sélectionnés dans la base de données des projets du FTCE. Le taux de réponse au sondage a été de 58 pour cent, de sorte que la marge d'erreur est de plus ou moins 4 pour cent à un seuil de confiance de 95 pour cent (selon la pire éventualité, c'est-à-dire une bipartition 50 / 50). On a ensuite comparé les données recueillies à l'ensemble des projets FTCE représentés par la base de sondage puis on les a pondérées par région, pour en accroître la représentativité. Parmi les 301 promoteurs interviewés, 116 représentaient des projets achevés et 185 des projets en cours.

L'objet des entrevues était de recueillir des indications sur les répercussions préliminaires du FTCE, et notamment sur la mesure dans laquelle le programme a atteint ses objectifs de création d'emplois. Trois grands thèmes ont été abordés dans les entrevues : le profil des projets, leur financement et leurs résultats. Le profil et l'information descriptive du projet indiquaient le genre d'organisation, les partenaires et le genre d'activité. Le financement du projet concernait les genres de dépenses, l'effet de levier pour les partenaires et l'incrémentalité du financement. Les résultats ont été mesurés en fonction du nombre et du genre d'emplois créés.

En ce qui concerne les personnes-ressources de premier plan, 30 entrevues ont été menées auprès de représentants de différents groupes de répondants, pour obtenir un vaste éventail de vues sur les questions abordées, et ce, dans toutes les perspectives. Les répondants comprenaient des représentants du personnel de DRHC à l'administration centrale; des consultants régionaux du FTCE; des agents locaux des CRHC; des

représentants provinciaux / territoriaux ayant participé à l'examen des propositions; et d'autres organismes partenaires, notamment les agences régionales de développement économique (p. ex., l'Agence de promotion économique du Canada atlantique [APECA]). Les entrevues ont porté sur les opinions des répondants au sujet du FTCE, de même que sur la nature et le genre des activités dans leurs régions respectives. Les entrevues ont également servi à recueillir les opinions des répondants sur des facteurs ayant trait à la mise en œuvre du programme, à son efficacité, aux leçons à en tirer jusqu'à maintenant de même qu'aux améliorations à y apporter.

Même si la Phase I de l'évaluation du Fonds transitoire pour la création d'emplois a permis de recueillir de l'information de multiples sources, il convient de faire deux remarques au sujet de l'étude. Premièrement, de nombreux projets en sont encore aux premières étapes de la mise en œuvre; moins de 40 pour cent des projets visés par la présente évaluation étaient terminés au moment de l'entrevue. Deuxièmement, même les projets achevés l'étaient depuis relativement peu de temps (la majorité des projets achevés ont pris fin entre janvier et mars 1998). Par conséquent, il a été impossible de faire une évaluation complète des répercussions et des effets, particulièrement en ce qui concerne la durabilité des emplois, ni de faire un bilan exhaustif.

1.5 Organisation du rapport

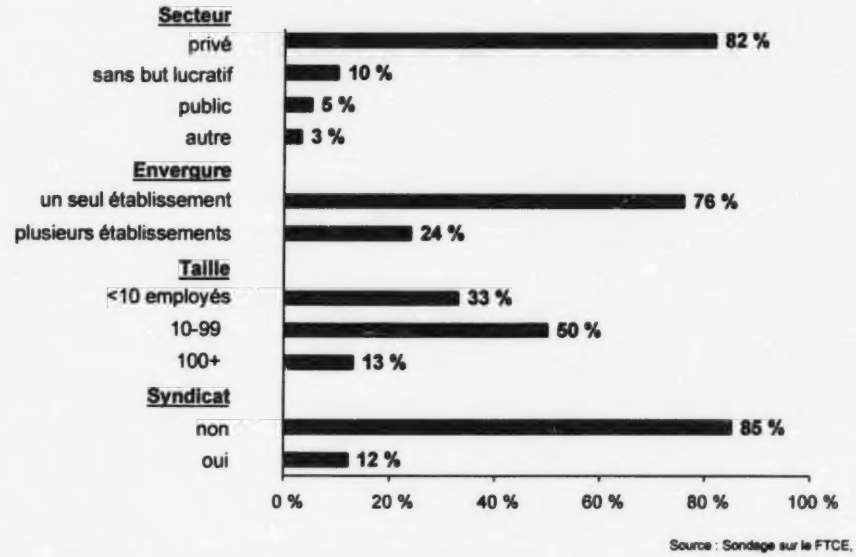
Le rapport comporte en tout cinq chapitres, dont le présent, qui est le premier. Le chapitre 2.0 porte sur la participation au programme et examine les profils des projets, les promoteurs et le financement. Le chapitre 3.0 traite des questions concernant la mise en œuvre du programme, notamment la promotion dont il a fait l'objet, le processus d'approbation, les partenariats, le contrôle et le suivi, les chevauchements et les doubles emplois, la satisfaction, les points forts et les points faibles; on y trouve également des suggestions quant aux améliorations à y apporter. Le chapitre 4.0 présente les conclusions de l'évaluation au sujet des répercussions et des effets du programme par rapport aux questions de la création d'emplois et de l'incrémentalité. Le chapitre 5.0 résume les résultats de l'étude.

2.0 Participation

2.1 Profil des promoteurs

L'un des objectifs de l'évaluation était d'établir un profil des organisations qui ont reçu des fonds du FTCE et des genres d'activités qui ont été financées dans le cadre du programme. La majorité des promoteurs sont des entreprises du secteur privé (82 pour cent) non syndiquées (85 pour cent) qui comptent un seul emplacement (76 pour cent) (graphique 2.1). Les entreprises privées étaient plus susceptibles que les organismes publics de se retrouver dans le domaine de la fabrication (51 pour cent contre 8 pour cent), tandis que les organismes publics étaient plus susceptibles que les entreprises privées de se retrouver dans le domaine du tourisme (30 pour cent contre 5 pour cent) et dans celui des services sociaux (13 pour cent contre 2 pour cent). De plus, les projets dirigés par des organismes publics étaient plus susceptibles d'être terminés que les projets des entreprises privées (59 pour cent contre 35 pour cent) au moment du sondage. Cela s'explique vraisemblablement par le genre de projets qui avaient été approuvés à l'origine dans le cadre du programme.

Graphique 2.1
Profil des organisations



Source : Sondage sur le FTCE, 1998

En général, le FTCE ciblait les petites et moyennes organisations. La moitié des promoteurs avaient entre 10 et 99 employés (moyennes entreprises), mais une forte proportion (33 pour cent) avaient moins de 10 employés (petites entreprises). Les petites entreprises étaient plus susceptibles que les grandes (plus de 100 employés) et les moyennes de se retrouver dans le secteur du tourisme (18 pour cent contre 5 pour cent et 4 pour cent, respectivement). Inversement, les grandes et moyennes entreprises étaient plus susceptibles que les petites de se retrouver dans le secteur de la fabrication (63 pour cent et 50 pour cent contre 27 pour cent).

2.2 Profil des projets

La majorité des promoteurs (94 pour cent) n'avaient signé qu'un seul contrat en vertu du FTCE et au moment du sondage, 37 pour cent de ces projets étaient terminés. Les trois quarts des projets visaient la création de nouveaux emplois et le quart avait pour objet à la fois de créer de nouveaux emplois et d'éviter des licenciements. La plus forte proportion des projets du FTCE se retrouvaient dans les provinces de l'Atlantique (42 pour cent) et au Québec (41 pour cent) et, dans la plupart des cas, il s'agissait d'activités à longueur d'année.

Selon les promoteurs, la principale raison pour laquelle ils avaient demandé du financement du FTCE était de donner de l'expansion à une activité (47 pour cent); venaient ensuite la mise sur pied d'une nouvelle entreprise (35 pour cent), l'accélération de la mise sur pied ou de l'expansion d'une entreprise (9 pour cent) et la diversification (6 pour cent). Selon une faible minorité de répondants (3 pour cent), la principale raison de la demande de financement était de maintenir les activités à leur niveau courant (graphique 2.2).

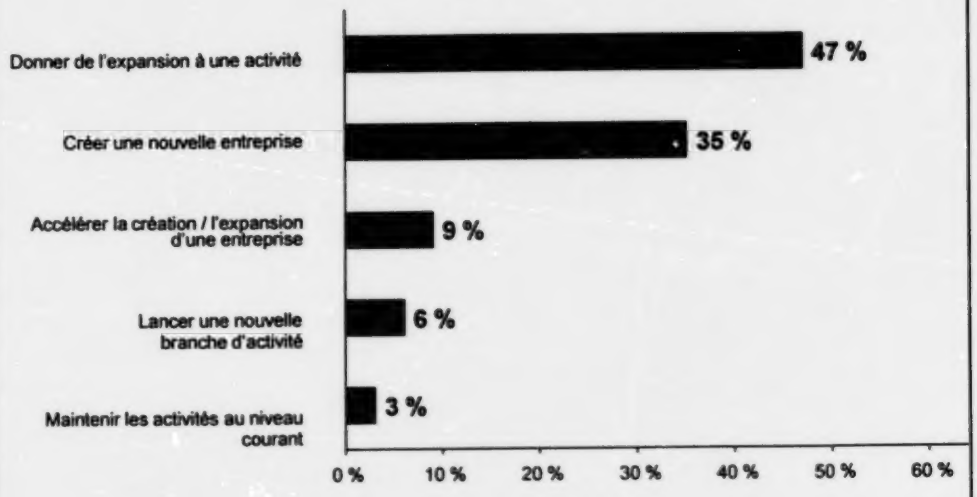
La plus forte proportion des projets se retrouvait dans le domaine de la fabrication (43 pour cent), suivi par le tourisme / l'accueil (14 pour cent), l'aquaculture, la sylviculture, la foresterie et l'agriculture (14 pour cent), les entreprises de technologie (8 pour cent) et les ventes et services (7 pour cent). Les projets étaient plus susceptibles de se retrouver dans le secteur de la fabrication au Québec que dans les provinces de l'Atlantique (63 pour cent contre 29 pour cent); ils étaient par ailleurs plus susceptibles de se retrouver en aquaculture et dans les secteurs primaires connexes dans les provinces de l'Atlantique qu'au Québec (10 pour cent contre 1 pour cent).

2.3 Financement des projets

Pour l'ensemble des projets visés par l'évaluation, les données du sondage montrent que le coût total s'établissait en moyenne à 1,4 million de dollars (graphique 2.3). Cela comprend le financement du FTCE, les contributions des promoteurs et le financement d'autres sources, le cas échéant. Un promoteur sur quatre a signalé que son projet avait coûté moins de 250 000 $. Par ailleurs, 30 pour cent ont signalé que leur projet avait coûté un million ou plus.

Graphique 2.2

« Quelle est la principale raison pour laquelle vous avez demandé du financement du Fonds? »

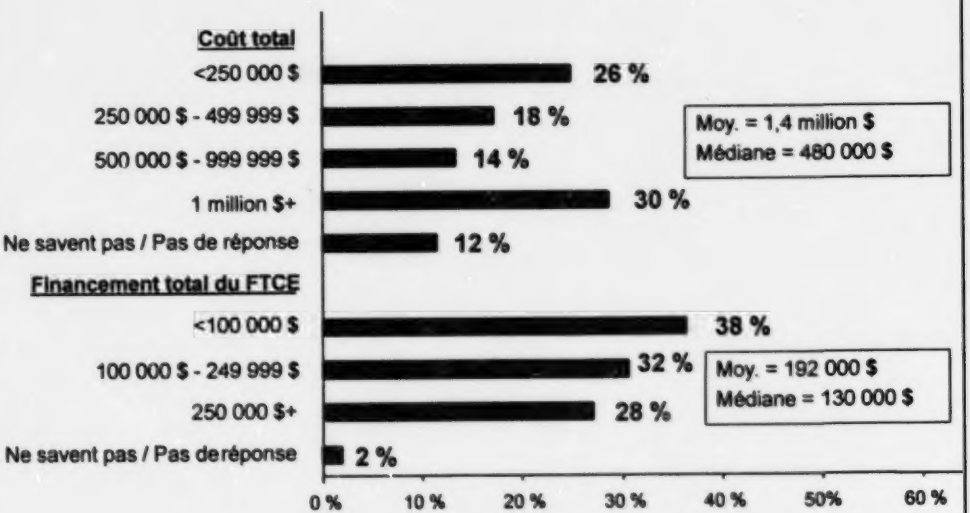


(n=301)

Source : Sondage sur le FTCE, 1998

Graphique 2.3

Financement des projets



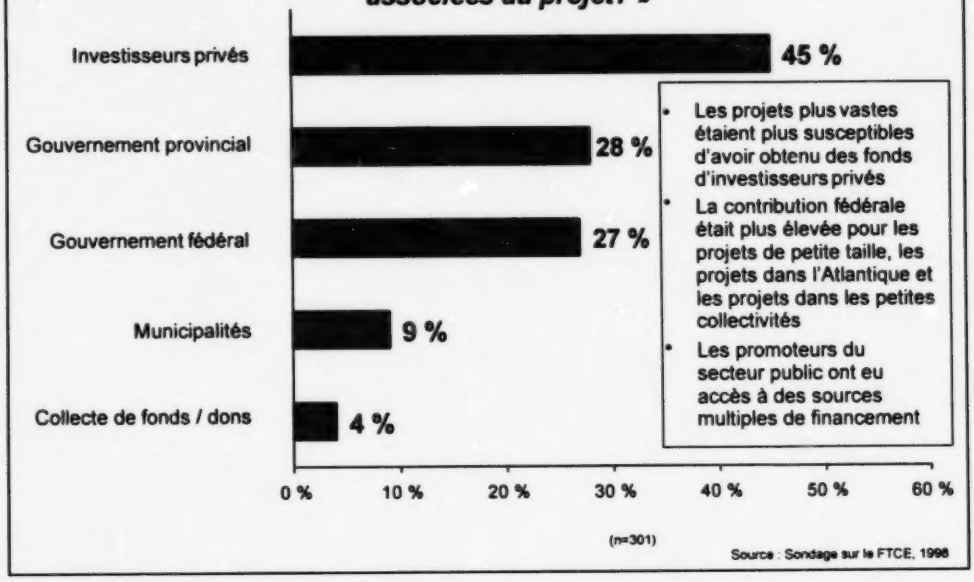
(n=301)

Source : Sondage sur le FTCE, 1998

Les sources de financement les plus courantes, abstraction faite du FTCE, étaient les investisseurs privés (45 pour cent), le gouvernement provincial (28 pour cent) et le gouvernement fédéral (27 pour cent) (graphique 2.4). Les projets dans le secteur privé étaient plus susceptibles d'avoir obtenu des contributions d'investisseurs privés, tandis que les promoteurs du secteur public avaient généralement eu accès à des sources multiples de financement public et privé. Parmi les projets plus susceptibles d'avoir reçu une contribution du gouvernement fédéral, on retrouvait les projets de la région de l'Atlantique (vraisemblablement par suite de la présence de l'APECA), de même que les projets de plus petite envergure et les projets dans les petites collectivités (moins de 10 000 habitants).

Graphique 2.4

« De quelles autres sources de financement disposiez-vous, à part le Fonds, pour vous aider à couvrir vos dépenses associées au projet? »

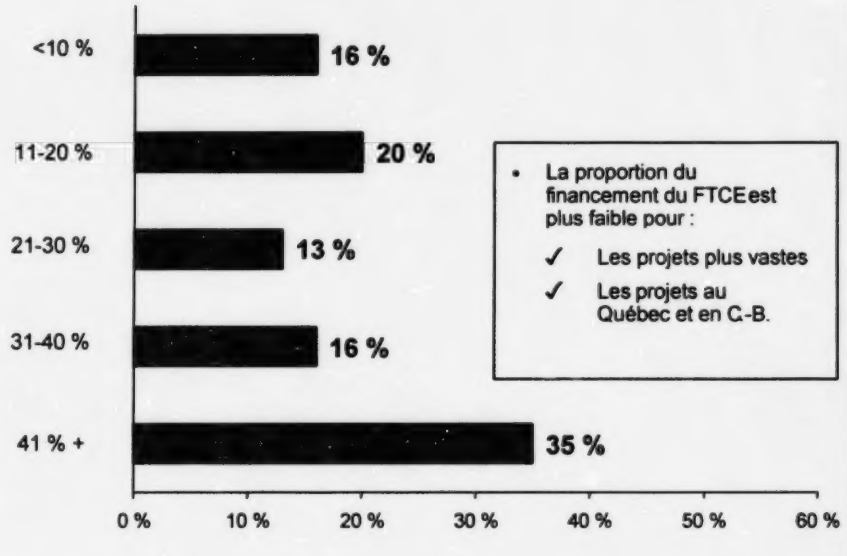


La contribution moyenne du FTCE s'élevait à 192 000 $. Cependant, 38 pour cent des projets ont reçu moins de 100 000 $ du programme et 28 pour cent ont reçu 250 000 $ ou plus. Le financement du FTCE représentait environ 14 pour cent du total des coûts pour l'ensemble des projets. Cette proportion a été calculée en divisant le montant moyen provenant du FTCE par le coût total moyen de tous les projets qui ont constitué l'échantillon.

Cette proportion a varié sensiblement selon la taille du projet – la contribution proportionnelle du FTCE est sensiblement plus faible pour les projets plus vastes (c.-à-d. plus coûteux). Les contributions des partenaires ont également été plus élevées au Québec et en Colombie-Britannique (graphique 2.5). Une autre façon de calculer la contribution du FTCE au coût total

des projets est d'établir une moyenne pour chacun des projets; en utilisant cette méthode, la contribution proportionnelle du FTCE s'élève à 33 pour cent du coût total des projets.

Graphique 2.5
Proportion du financement du FTCE du coût total du projet

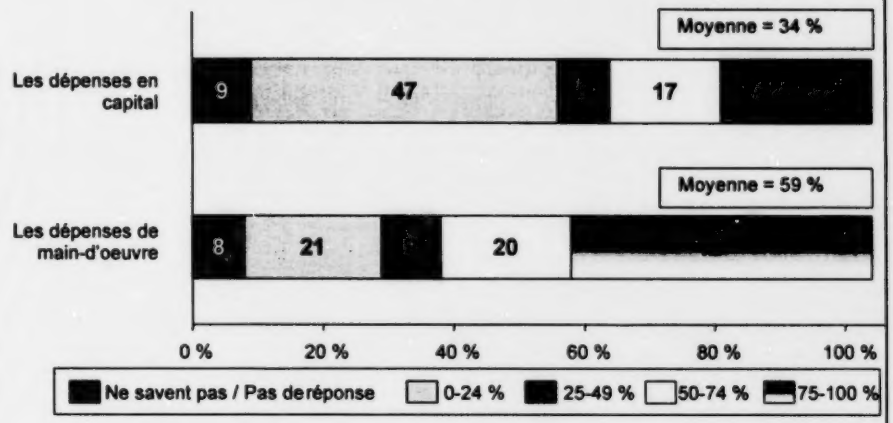


(n=226)

Source : Sondage sur le FTCE, 1998

Les fonds consentis par le FTCE ont servi plus généralement à couvrir des dépenses de main-d'œuvre comme les salaires, plutôt que des dépenses en capital. Dans le cadre de l'ensemble des projets, environ 60 pour cent des fonds du FTCE ont été utilisés pour les dépenses de main-d'œuvre (graphique 2.6). Quarante-deux pour cent des promoteurs ont signalé qu'entre 75 et 100 pour cent des fonds qu'ils avaient reçus du FTCE avaient servi à couvrir des dépenses de main-d'œuvre. Selon les promoteurs, le tiers (34 pour cent) des fonds du FTCE, en moyenne, a servi à couvrir des dépenses en capital. Un promoteur sur cinq a signalé qu'entre 75 et 100 pour cent des fonds du FTCE avaient servi à des dépenses en capital.

Graphique 2.6
Proportion des fonds du FTCE utilisés pour ...



(n=301)

Source : Sondage sur le FTCE, 1998

3.0 Mise en œuvre du programme

On trouvera dans le présent chapitre les conclusions qui concernent la mise en œuvre du programme et les leçons à en tirer jusqu'à maintenant. Au moment de l'étude, le programme existait depuis environ 20 mois. Les résultats reposent avant tout sur l'information qualitative recueillie dans le cadre d'entrevues auprès de 30 personnes-ressources de premier plan. La satisfaction des promoteurs des projets face au FTCE et les améliorations qu'ils y ont suggérées dans le cadre du sondage sont également examinées ici.

3.1 Promotion du programme

En général, les personnes-ressources qui ont participé aux entrevues ont indiqué qu'elles faisaient une promotion active mais limitée du FTCE pour le faire connaître à des promoteurs éventuels. La plupart du temps, les activités de promotion se limitaient à des contacts entre les CRHC et les partenaires du FTCE, par exemple des organismes fédéraux de développement économique, des ministères provinciaux ainsi que des groupes communautaires.

Selon les personnes-ressources, l'absence de promotion active au sujet du FTCE ne semble pas avoir eu de répercussions négatives sur le niveau de participation des promoteurs; toutefois, sauf au Québec, le nombre de demandes de financement a été moins élevé que prévu au courant de la première année du programme, ce qui a soulevé certaines préoccupations. Cependant, le programme étant mieux connu la deuxième année, le nombre de demandes de financement a généralement dépassé les niveaux cibles établis à l'origine. En fait, selon la plupart des répondants, les fonds du programme qui ne sont pas remboursables en étaient une caractéristique très intéressante et par conséquent, il n'a pas fallu faire beaucoup d'efforts de promotion pour susciter l'intérêt et la participation des promoteurs.

Même si, en général, les partenaires du FTCE n'ont pas ciblé expressément certains groupes particuliers, la majorité des propositions recommandées reflétaient généralement des priorités locales et (ou) régionales et visaient les groupes cibles définis dans les plans locaux de stratégie économique. Dans les rares cas où il y a eu ciblage actif, il s'agissait de projets conçus pour répondre aux besoins des assistés sociaux, des personnes handicapées, des membres des minorités visibles et des groupes autochtones.

3.2 Processus d'approbation

Le processus d'approbation du financement du FTCE est assez rigoureux et comporte plusieurs niveaux d'approbation et d'intervention de la part des partenaires. En général, les propositions sont reçues par le CRHC et examinées par des comités locaux d'évaluation composés de représentants de divers intervenants locaux, provinciaux et fédéraux. Les demandes jugées viables qui répondent aux critères d'approbation sont transmises aux consultants du FTCE au niveau du district ou de la région. Les propositions qui ne répondent pas aux critères de base sont généralement renvoyées à leurs auteurs, qui sont priés de fournir un complément d'information ou des explications, ou sont transmises à d'autres programmes fédéraux ou provinciaux / territoriaux qui correspondent mieux au projet proposé.

Au niveau régional, les consultants du FTCE confèrent avec leurs homologues provinciaux pour vérifier si les projets sont conformes aux objectifs stratégiques de la province et pour établir qu'ils n'entrent pas en conflit avec les plans économiques stratégiques. Chaque proposition doit être approuvée par écrit par la province. Cette étape du processus d'approbation permet également d'obtenir l'approbation du député fédéral de la région, de voir à ce que toutes les licences et tous les permis nécessaires aient été obtenus, et de déterminer que tous les ministères provinciaux et fédéraux concernés ont été consultés au sujet du projet. Une fois la région est convaincue que tous les critères régionaux ont été satisfaits, elle soumet les propositions recommandées à l'administration centrale pour l'approbation finale du ministre.

Même si les critères de financement varient d'une collectivité ou d'une région à l'autre, l'évaluation des propositions s'inspire des lignes directrices générales du FTCE. Les demandes de financement doivent généralement démontrer que les projets créeront des emplois durables. De plus, la contribution totale de DRHC au projet ne doit pas dépasser 50 pour cent de l'ensemble des coûts. Le plan d'entreprise doit être réalisable et doit démontrer la viabilité à long terme du projet et la valeur ajoutée qu'il représentera pour la collectivité. Un quatrième critère fondamental prévoit que le projet doit être conforme aux priorités économiques locales et régionales.

Outre ces critères, l'équipe d'examen des propositions prend également en considération divers autres facteurs au moment d'évaluer les demandes. Ces facteurs varient cependant d'une région à l'autre. Par exemple, la région de l'Atlantique semble accorder beaucoup d'importance au genre d'emplois qui seront créés par le projet. La création d'emplois à plein temps plutôt qu'à temps partiel, la création d'emplois à l'année plutôt que d'emplois saisonniers, de même que le salaire offert et les compétences nécessaires, tous ces facteurs jouent un rôle important dans la procédure d'évaluation dans la région de l'Atlantique.

Le coût pour DRHC que représentera chaque emploi créé dans le cadre du projet est un autre facteur couramment utilisé dans l'évaluation des propositions. Par exemple, dans certaines régions, la contribution totale de DRHC au projet, tous programmes confondus, ne doit pas dépasser 20 000 $ par emploi.

Les fonds du FTCE ne sont pas remboursables; dans de nombreuses collectivités, les risques de concurrence déloyale envers des organisations existantes revêtent donc beaucoup d'importance dans l'examen des demandes de financement. Par conséquent, une analyse approfondie des répercussions d'une proposition sur le plan concurrentiel est souvent menée avant l'approbation du financement.

Le niveau des investissements personnels et des risques pris par le promoteur et la vraisemblance qu'il obtienne du financement d'autres sources constituent un quatrième critère communément utilisé. Un projet est rarement approuvé tant que l'équipe d'évaluation n'est pas convaincue qu'il dispose d'autres sources de financement et que le promoteur assumera des risques personnels suffisants pour garantir sa réussite à long terme.

Une approche de consultation a été retenue au niveau des CRHC, dans le cadre de laquelle les demandeurs ont l'occasion de fournir un complément d'information, de préciser certains éléments ou de modifier des parties de la proposition pour mieux satisfaire aux critères d'approbation; les demandes rejetées sont donc peu nombreuses. Il arrive néanmoins que certains projets ne soient pas approuvés en fin de compte. Il s'agit généralement des projets qui sont trop coûteux, qui ne répondent pas aux lignes directrices fondamentales du FTCE, qui n'ont pas démontré leur viabilité à long terme, qui ne se conforment pas aux objectifs stratégiques locaux, provinciaux et (ou) fédéraux, dans lesquels les investissements et les risques pour le promoteur sont limités ou dont on juge qu'ils peuvent aller de l'avant sans le financement du FTCE.

Dans l'ensemble, les personnes-ressources interviewées sont d'avis que le processus d'approbation est très efficace. Conjuguée à l'approche de consultation retenue pour l'évaluation des propositions, la souplesse inhérente du programme permet de faire en sorte que les programmes qui sont approuvés sont ceux qui ont le plus besoin du financement du Fonds et qui sont les plus susceptibles à bénéficier la collectivité. De plus, tous les partenaires semblent véritablement intéressés à financer seulement des projets qui créeront de « vrais » débouchés, plutôt que des emplois ponctuels.

3.3 Les partenariats

Pour la vaste majorité des personnes-ressources interviewées, les partenariats représentent un élément important de l'efficacité de la mise en œuvre du FTCE. Le programme compte beaucoup sur les partenariats formels et informels au niveau local et au niveau régional, particulièrement dans le cadre du processus d'examen des propositions. Selon les répondants, la mise en commun du savoir-faire et de l'information grâce à l'approche du partenariat permet d'examiner de plus près les propositions et se traduit généralement par l'approbation des projets qui présentent les plus grandes chances de réussite. De plus, compte tenu des priorités et des perspectives variées des partenaires, le processus permet de garantir que les projets reflètent les objectifs et les besoins locaux, provinciaux / territoriaux et fédéraux. Par ailleurs, une bonne combinaison de partenaires permet aux

promoteurs de dénicher d'autres sources de financement et d'aller chercher des fonds supplémentaires.

La plupart du temps, les partenaires du FTCE comprennent DRHC, d'autres ministères et (ou) organismes provinciaux / territoriaux et fédéraux, des conseils locaux de développement économique, les municipalités, l'industrie locale et des organismes communautai-res. De plus, dans certaines régions, des représentants des milieux de l'éducation, des conseils tribaux ou conseils de bande et (ou) des syndicats participent au processus.

Dans l'ensemble, les partenariats qui semblent les plus efficaces sont ceux qui reposent sur des relations établies et qui encouragent des communications suivies et ouvertes. Parmi les autres caractéristiques moins souvent citées des partenariats efficaces, on retrouve un apport égal de tous les partenaires, une représentation locale suffisante, un intérêt véritable envers la création d'emplois « réels » chez les partenaires, ainsi que l'équilibre des pouvoirs décisionnels dans le cadre du processus d'approbation des propositions.

3.4 Contrôle et suivi

Selon les répondants, les procédures actuelles de suivi des activités de création d'emplois permanents et des progrès des activités commerciales sont adéquates. Dans le cadre de nombreux projets, les promoteurs sont tenus de présenter des relevés périodiques des listes de paye sur lesquels figurent les salaires versés aux employés qui occupent les emplois créés grâce au FTCE. Le versement des fonds du FTCE dépend souvent de l'information présentée dans ces relevés. De plus, des représentants du FTCE visitent certains projets à l'occasion pour déterminer dans quelle mesure les activités se déroulent comme prévu.

Toutefois, selon des personnes-ressources représentant DRHC, il y aurait peut-être lieu d'établir et (ou) d'améliorer des mécanismes de suivi qui permettraient d'évaluer la durabilité à long terme des emplois créés, de même que de faire un suivi des dépenses en capital couvertes par les fonds du programme. La majorité des répondants de DRHC s'inquiètent à l'idée de ne pas pouvoir évaluer dans quelle mesure les emplois créés expressément dans le cadre des projets dureraient à long terme. Il n'y a pas de contrôle adéquat pour déterminer dans quelle mesure le programme créera des emplois *durables*.

Les répondants se sont également inquiétés au sujet du contrôle des fonds du FTCE qui servent aux dépenses de capital. Les données recueillies dans le cadre de cette étude montrent que les fonds du FTCE sont utilisés davantage pour les dépenses salariales que pour les dépenses en capital. Les exigences actuelles en matière de rapports se limitent généralement à la présentation des factures pour l'achat d'immobilisations, et il n'existe pas de mécanisme formel pour assurer le suivi de l'achat / de la vente de ces biens. Une autre préoccupation concernait les connaissances du personnel des CRHC dans le domaine de l'évaluation des plans d'entreprise. L'administration centrale a offert aux employés des CRHC affectés au FTCE une formation leur permettant d'évaluer les plans d'entreprise.

Mais, compte tenu du roulement du personnel (p. ex., par suite de la mise en oeuvre des accords fédéraux-provinciaux de développement du marché du travail), certains CRHC ont indiqué qu'ils n'ont plus le savoir-faire nécessaire pour examiner et évaluer les progrès des activités commerciales.

3.5 Chevauchements et doubles emplois

En général, les personnes-ressources interviewées estiment que le FTCE vient compléter d'autres programmes fédéraux et provinciaux de création d'emplois et de développement économique. Selon la majorité des répondants, le FTCE vient s'ajouter aux autres sources de financement dont peuvent se prévaloir les projets viables, plutôt que de leur faire concurrence. Compte tenu notamment des limites de financement du programme, les fonds du FTCE sont fréquemment utilisés parallèlement à d'autres sources fédérales et provinciales de financement, et représentent souvent pour les projets des fonds qu'ils n'auraient pas pu obtenir par l'entremise du réseau existant des sources de financement. De plus, parallèlement au financement obtenu d'autres programmes fédéraux et provinciaux, les fonds du FTCE sont souvent suffisants pour accroître l'avoir des promoteurs et leur permettre ainsi d'aller chercher d'autres fonds auprès de prêteurs commerciaux conventionnels.

On a également relevé une certaine complémentarité dans la façon dont les fonds de diverses sources sont utilisés. Compte tenu particulièrement de l'aspect « création d'emplois » du programme, les fonds du FTCE sont généralement utilisés pour couvrir les dépenses de main-d'œuvre. D'autres programmes fédéraux et provinciaux de développement économique de même nature, quant à eux, semblent fournir du financement pour couvrir les dépenses en capital.

Certaines personnes-ressources se sont dites inquiètes des chevauchements entre le FTCE et d'autres programmes, mais pour la plupart, ce n'est pas un problème. Le FTCE fait preuve d'une grande flexibilité en ce qui concerne les projets admissibles au financement, et les emplois créés dans le cadre des projets qu'il finance sont généralement ouverts à tous les travailleurs. Un grand nombre d'autres programmes de création d'emplois de DRHC stipulent que les personnes recrutées pour occuper les nouveaux emplois doivent être admissibles à l'a.-e., être des assistés sociaux ou être défavorisées sur le plan de l'emploi. De plus, les promoteurs sont fréquemment renvoyés à d'autres programmes fédéraux et provinciaux si on juge que leur projet y correspond mieux.

En ce qui concerne les chevauchements, la principale préoccupation de certains répondants de DRHC et d'autres organismes partenaires a trait aux activités du FTCE qui risquent de faire double emploi avec les activités d'organismes régionaux de développement économique. Ces derniers offrent du financement à des projets semblables à ceux du FTCE, souvent en parallèle au financement du FTCE, sauf que les fonds sont remboursables. Dans certains cas, les promoteurs tenteront donc d'obtenir du financement du FTCE en premier lieu, avant de s'adresser à d'autres sources pour obtenir des fonds

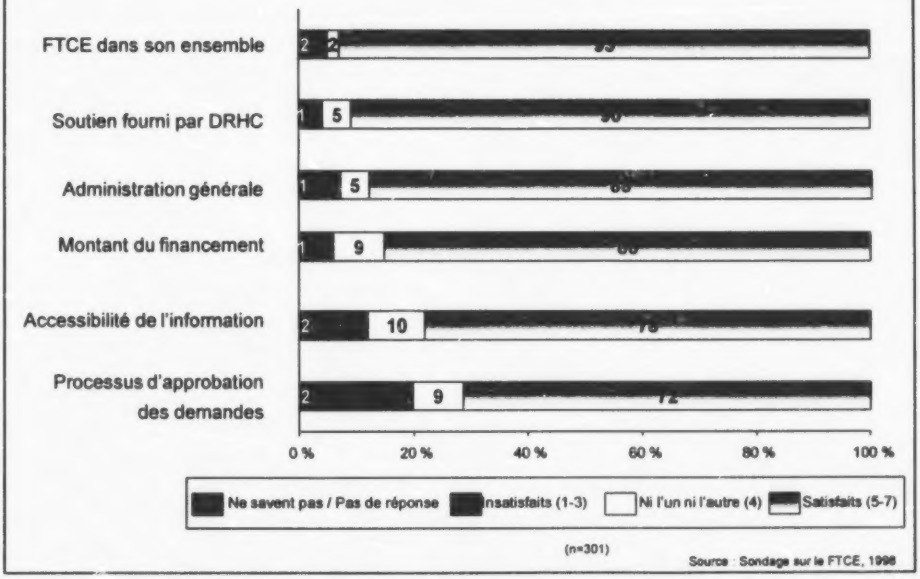
qu'ils devront rembourser. Par conséquent, si le FTCE sert de premier payeur et de principale source de financement, le rôle proportionnel que jouent les autres organismes en matière de développement économique risque d'en être réduit dans le cadre de ces projets.

3.6 Satisfaction

La satisfaction des promoteurs de projet envers le Fonds transitoire pour la création d'emplois était extrêmement élevée : 93 pour cent s'en sont dits satisfaits dans l'ensemble (ont indiqué un niveau de satisfaction de 5, 6 ou 7 sur une échelle de 7 points) et 81 pour cent très satisfaits (niveau 6 ou 7). Seulement 3 pour cent ont exprimé une certaine insatisfaction envers le programme. Les cotes générales de satisfaction étaient semblables chez les organismes privés et les organismes du secteur public. De plus, les réponses ne variaient pas selon la taille de l'organisation ou le pourcentage du total des coûts que représentait le financement du FTCE.

Les répondants ont été priés d'indiquer leur satisfaction à l'égard de divers aspects du programme. La satisfaction à l'égard de la mise en œuvre du FTCE a également été très élevée, tout comme la satisfaction à l'égard du programme dans son ensemble (graphique 3.1). Les cotes les plus élevées concernaient le soutien offert par DRHC après l'approbation du projet, 90 pour cent des répondants s'en disant satisfaits, et l'administration du programme dans son ensemble (88 pour cent). Venaient ensuite la satisfaction face au montant reçu (86 pour cent) et l'accessibilité de l'information relative au Fonds transitoire pour la création d'emplois (78 pour cent).

Graphique 3.1
Cotes de satisfaction



La cote de satisfaction moyenne la plus basse concernait le processus d'approbation des demandes (72 pour cent). Les promoteurs des projets dans le secteur public étaient moins satisfaits du processus d'approbation : 22 pour cent ont indiqué qu'ils en étaient insatisfaits, par rapport à 8 pour cent des répondants dans le secteur privé. Les organisations de plus petite taille et celles de la région de l'Atlantique étaient aussi plus susceptibles d'être insatisfaites du processus d'approbation.

3.7 Leçons apprises

(a) Points forts perçus

Le point fort du programme que les personnes-ressources ont le plus souvent cité, c'est qu'il est axé sur la création d'emplois durables « réels ». L'un des principaux objectifs du FTCE est la création d'emplois durables, et un processus d'approbation rigoureux a été élaboré pour veiller à ce que les projets financés soient suffisamment viables pour atteindre cet objectif. Selon les répondants, la procédure mise en place pour examiner les propositions et obtenir l'approbation à tous les niveaux est une composante importante du programme, puisqu'elle renforce la capacité de déterminer les projets viables qui créeront vraisemblablement des emplois durables. De plus, selon certaines indications, tous les partenaires du FTCE sont fermement déterminés à ne recommander que les projets qui créeront des emplois permanents à long terme. En outre, selon la vaste majorité des répondants, le FTCE a marqué un changement fondamental d'attitude chez tous les intervenants qui, au lieu de considérer les emplois ponctuels comme une option acceptable, se concentrent plutôt sur les projets qui créeront des emplois « réels » durables.

Un autre point fort perçu du FTCE qui revenait souvent dans les réponses, c'est qu'il offre des options élargies de financement pour les promoteurs. Selon les répondants, les promoteurs éprouvent souvent de la difficulté à obtenir du financement d'autres sources pour leurs projets. Par conséquent, le FTCE est considéré comme une solution de rechange essentielle, particulièrement dans les secteurs où les prêteurs commerciaux hésitent à prendre des risques. De plus, la contribution du FTCE représente un actif supplémentaire grâce auquel les promoteurs peuvent souvent obtenir du financement de ces autres sources.

La flexibilité des critères d'approbation a été souvent citée parmi les points forts du FTCE. Il semble que les critères ouverts de financement aient donné lieu à la mise sur pied ou à l'expansion de divers projets, ce qui a favorisé une certaine diversité économique dans les collectivités. Cet élément est jugé particulièrement important dans les régions en plein marasme. De plus, étant donné la flexibilité des exigences de recrutement dans le cadre des emplois créés en vertu du FTCE, les personnes-ressources sont d'avis que les promoteurs ont créé des emplois plus stables, mieux rémunérés et faisant appel à des compétences plus vastes que les emplois créés dans le cadre d'autres programmes de création d'emplois.

Un quatrième point fort du FTCE, selon les répondants, c'est que le programme a tendance à attirer les promoteurs qui ont de l'expérience et du professionnalisme, plutôt que des exploitants « à la petite semaine ». D'après les répondants, cela s'explique surtout par la rigueur du processus d'approbation, selon lequel les plans d'entreprise sont examinés à la loupe, et par le fait que l'approbation des projets dépend souvent du niveau d'investissements personnels et des risques assumés par le promoteur. Par conséquent, les partenaires du FTCE peuvent être plus ou moins certains que les projets approuvés sont viables, et qu'ils atteindront vraisemblablement leurs objectifs en matière de création d'emplois.

Le dernier point fort fréquemment signalé est l'approche de partenariat qui a été retenue pour l'examen des plans d'entreprise ainsi que pour le financement des projets. Le processus d'approbation du FTCE compte beaucoup sur l'apport et les perspectives des divers partenaires qui participent à l'examen des plans d'entreprise. Selon les répondants, les consultations conjointes et la mise en commun du savoir-faire dans le cadre de ce processus ont permis non seulement d'accroître les chances que les projets approuvés soient viables et créent des emplois durables, mais également de veiller à ce que les besoins de tous les partenaires fédéraux, provinciaux et locaux soient satisfaits. De surcroît, comme le processus d'approbation repose sur le consensus des partenaires et que les projets sont généralement financés par diverses sources (y compris le promoteur), la responsabilité des projets est partagée, de sorte que tous les partenaires s'intéressent nécessairement à leur réussite.

(b) Points faibles perçus

Même si le processus d'examen des propositions représentait un point fort, il a également été, et de loin, le point faible le plus fréquemment cité. Certains répondants jugent qu'il est efficace pour veiller à ce que les projets approuvés soient viables et répondent aux lignes directrices et aux besoins fédéraux, provinciaux et locaux, mais la vaste majorité des répondants sont d'avis qu'il est trop long et trop complexe. Selon eux, de nombreux promoteurs ne sont pas capables d'attendre de six à huit semaines avant que la décision de financer leur projet soit prise, car ils ont besoin d'argent immédiatement pour mettre leur projet en branle. De plus, certains promoteurs qui auraient eu des projets viables à présenter au FTCE ont peut-être été découragés par la longueur du processus.

Certaines personnes-ressources se sont également dites préoccupées d'une certaine présence politique qui s'est parfois manifestée. Même s'il faut s'attendre à ce genre de présence dans le cadre d'un programme qui fait appel à des partenaires de divers paliers de gouvernement, quelques répondants ont néanmoins éprouvé un certain malaise à l'idée que des projets ont pu être approuvés pour des raisons politiques plutôt qu'en fonction de la solidité de leur plan d'entreprise.

Et finalement, la dernière faiblesse fréquemment signalée du FTCE tenait au fait que les fonds n'étaient pas remboursables. Comme l'ont indiqué les répondants, cela a peut-être incité certains promoteurs à se servir des fonds du FTCE comme la principale source de

financement, plutôt que de s'en servir comme un complément aux sources existantes. De plus, particulièrement dans le Canada atlantique, les répondants ont fait remarquer que le versement de fonds non remboursables aux projets du FTCE risque de diminuer le rôle des organismes fédéraux de développement économique et des programmes provinciaux / territoriaux qui offrent un financement de même nature, mais qui doit être remboursé.

(c) Améliorations suggérées

On a demandé aux personnes-ressources quels changements elles recommanderaient pour améliorer le FTCE. La réponse la plus courante, et de loin, était de prolonger la durée du programme. Selon les répondants, le FTCE est un programme de création d'emplois durables « réels » d'un bon rapport coût-efficacité et, moyennant quelques légers changements, il pourrait représenter une manne pour les collectivités aux prises avec un chômage élevé. De plus, la majorité des répondants sont d'avis que le FTCE est aussi bon, voire même meilleur, que des programmes antérieurs ou actuels de création d'emplois.

La deuxième suggestion en fréquence était de déléguer plus de pouvoirs décisionnels au niveau local. Selon le processus actuel d'approbation, les CRHC sont autorisés uniquement à recommander des projets. Même si la vaste majorité des projets recommandés au niveau local finissent par être approuvés, la nécessité de les faire approuver à différentes étapes entraîne souvent des retards inutiles. Si les projets, particulièrement les projets de plus petite taille (moins de 100 000 $ du FTCE) pour lesquels le versement des fonds doit souvent se faire rapidement, étaient approuvés localement, cela contribuerait à accélérer le processus. Il est cependant important de préciser que chaque répondant qui a recommandé cette modification a également indiqué que le processus actuel à plusieurs niveaux d'approbation devrait être conservé pour les projets de plus grande envergure.

Les personnes-ressources interviewées ont également recommandé que des efforts concertés soient faits pour continuer de cibler des projets de petite et de moyenne taille, pour garantir que les fonds du FTCE soient consacrés aux projets qui en ont le plus besoin. Les projets plus vastes ont généralement des avoirs propres plus importants et sont donc mieux placés pour aller chercher du financement d'autres sources. Il a également été signalé qu'il est difficile de déterminer dans quelle mesure les fonds du FTCE apportent une véritable contribution aux projets plus vastes, lorsque la proportion du financement global du projet qui est assumée par le FTCE est relativement limitée.

La mise en place d'une procédure formelle pour établir des liens entre le versement des fonds du FTCE et les relevés de paye du projet est une autre amélioration qui a été fréquemment suggérée. Lier le versement des fonds au versement des salaires s'est révélé un outil efficace pour suivre les progrès et les activités de création d'emplois de divers projets existants, et un système formel réduirait peut-être les risques d'abus au chapitre de l'utilisation des fonds du FTCE.

Une cinquième amélioration suggérée était de solliciter la participation d'un plus grand nombre d'organismes et de conseils locaux au processus d'approbation des propositions. La participation accrue des organismes socio-économiques communautaires augmenterait les chances que les projets reflètent les priorités stratégiques locales et répondent mieux aux besoins de la collectivité. De plus, la participation accrue des représentants locaux permettrait de préserver l'approche ascendante du programme. Il est intéressant de constater que la majorité de ces recommandations provenaient de répondants du Canada atlantique, où l'apport local est déjà sollicité de façon systématique.

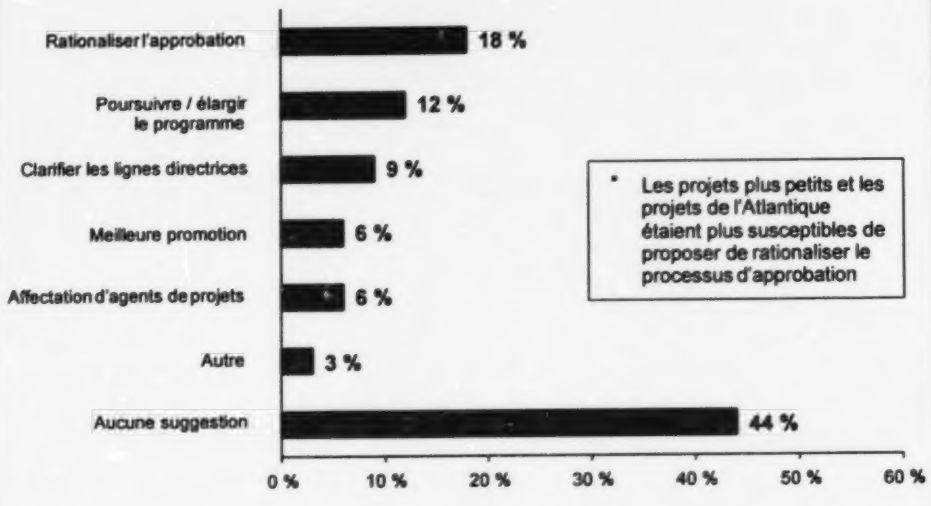
Plusieurs personnes-ressources ont fait remarquer qu'il était difficile, pour l'instant, de déterminer si les promoteurs des projets demandaient des fonds du FTCE en dernier recours seulement. Elles proposent donc la mise sur pied de mécanismes formels pour déterminer si les demandeurs ont épuisé toutes les autres possibilités de financement avant d'approuver les projets, ce qui aurait notamment pour effet d'en accroître l'incrémentalité. Selon ces personnes, un système de ce genre garantirait que les projets approuvés sont effectivement ceux qui ont le plus besoin des fonds non remboursables du FTCE, tout en renforçant leur incrémentalité. De plus, le mécanisme aiderait à préserver le rôle de développement économique joué par d'autres organismes de financement. Malheureusement, aucun des répondants qui a fait cette recommandation n'a pu formuler de stratégie précise qui permettrait d'atteindre cet objectif.

Une dernière recommandation qui est revenue souvent, particulièrement dans le centre et l'ouest du pays, consiste à offrir une formation supplémentaire ou une formation suivie au personnel des CRHC. Une formation supplémentaire dans le domaine des affaires permettrait aux CRHC de disposer de l'expérience nécessaire pour examiner des plans d'entreprise et de ne pas avoir à compter autant sur les partenaires pour évaluer les propositions. De plus, grâce à cette formation, les CRHC seraient mieux en mesure de suivre les progrès des projets approuvés et d'évaluer la durabilité des emplois. Certains répondants ont également fait remarquer que, compte tenu du roulement du personnel, cette formation devrait être offerte régulièrement.

Les promoteurs des projets qui ont été interrogés dans le cadre de l'évaluation ont été priés, eux aussi, de dire s'ils avaient des améliorations à suggérer au FTCE. Une proportion importante d'entre eux (44 pour cent) n'ont offert aucune suggestion à ce sujet (graphique 3.2). L'amélioration la plus fréquemment suggérée, soit par un répondant sur cinq, a été de rationaliser le processus d'approbation, ce qui reflète les cotes de satisfaction dont il a été question dans la section précédente. Les projets de plus petite envergure et les promoteurs de la région de l'Atlantique étaient les plus susceptibles de suggérer la rationalisation du processus d'approbation.

Graphique 3.2

« Avez-vous des suggestions afin d'améliorer le programme du Fonds? »



(n=301)

Source : Sondage sur le FTCE, 1998

4.0 Répercussions

Ce chapitre examine les répercussions à court terme du FTCE, compte tenu des réponses des promoteurs sondés au sujet de la création d'emplois. Parmi les questions abordées, on retrouve le nombre d'emplois créés, le genre d'emplois créés, leur durabilité, l'incrémentalité et finalement, les coûts. Comme on l'a vu plus tôt, les promoteurs de 301 projets ont été interviewés dans le cadre du sondage. Comme seulement le tiers de ces projets sont achevés, les résultats présentés ici sous-estiment leurs répercussions finales sur le plan de la création d'emplois. De plus, les projets de plus grande envergure sont plus susceptibles de ne pas être terminés, de sorte que les projets présentant davantage de possibilités de création d'emplois sont sous-représentés dans l'échantillon des projets achevés. Le cas échéant, les résultats sont donnés pour l'ensemble des projets et pour les projets achevés seulement.

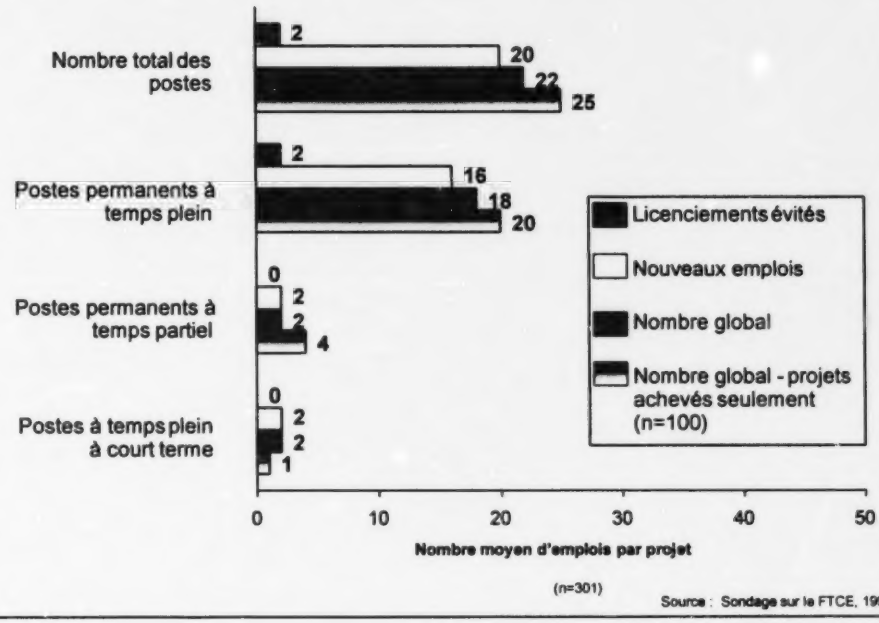
4.1 Création d'emplois

Le graphique 4.1 illustre le nombre moyen de nouveaux emplois et d'emplois épargnés grâce aux projets de FTCE qui ont constitué l'échantillon, selon le genre d'emplois, et ce, compte tenu des réponses au sondage. Trois observations peuvent être faites au sujet des résultats. Premièrement, dans le cadre des projets du FTCE, le nombre de nouveaux emplois créés est supérieur au nombre d'emplois épargnés par des mesures qui ont permis d'éviter des licenciements. En effet, environ les trois quarts des répondants ont indiqué que leurs projets avaient créé *seulement* des nouveaux emplois, tandis que les autres ont répondu que les projets avaient permis à la fois de créer de nouveaux emplois et d'éviter des licenciements (d'épargner des emplois). Il y a peu de variations au chapitre de la création d'emplois selon le secteur d'activité et selon la part du total des fonds assumée par le FTCE. Cependant, il y a beaucoup de variations entre les régions. Dans le Canada atlantique, par exemple, la taille des projets était relativement limitée, même si les projets approuvés étaient plus nombreux.

Deuxièmement, le graphique 4.1 montre que la majorité des emplois créés sont des emplois permanents à plein temps. En divisant le nombre moyen de nouveaux emplois créés (à peu près 20) par le nombre moyen de nouveaux emplois permanents à plein temps (16), on obtient une proportion estimative de 80 pour cent de postes permanents à

plein temps[2]. Une autre mesure du taux de création d'emplois permanents à plein temps est la moyenne (non pondérée) des taux pour chaque projet à titre individuel, qui est de 79 pour cent pour l'ensemble des projets. (Si on y ajoute les emplois à temps partiel, la proportion passe à 95 pour cent.) Ce pourcentage a tendance à augmenter avec la taille de l'organisation et à diminuer dans les collectivités plus petites (72 pour cent), les organismes du secteur public (54 pour cent) et le secteur du tourisme / de l'accueil (56 pour cent). Cette dernière conclusion n'est pas surprenante, étant donné la nature saisonnière des emplois dans ce secteur.

Graphique 4.1
Nombre moyen d'emplois créés par projet du FTCE



Source : Sondage sur le FTCE, 1998

[2] Cette mesure présente cependant des limites, en ce sens que les moyennes utilisées pour calculer la proportion ne sont pas toutes établies en fonction des mêmes projets, car certaines données sont manquantes. Il existe un autre moyen de calculer le taux des emplois permanents à plein temps, qui consiste à diviser le nombre total de nouveaux emplois créés par le nombre total de nouveaux emplois permanents à plein temps créés pour les seuls projets au sujet desquels aucune donnée ne manque en ce qui concerne les deux genres d'emploi (c.-à-d. d'après la même série de projets, n=282). Ce calcul donne un taux semblable (81 pour cent des nouveaux emplois créés sont permanents). Si l'on y ajoute les emplois à temps partiel, la proportion passe à 89 pour cent.

Dans le cadre du sondage, nous avons également recueilli des données sur les emplois saisonniers et les emplois à court terme selon lesquelles 13 pour cent de tous les emplois permanents à plein temps étaient des emplois saisonniers. La proportion des emplois saisonniers était particulièrement élevée dans les projets du secteur du tourisme et des industries primaires, dans les petites collectivités ainsi que dans la région de l'Atlantique. En ce qui concerne les emplois à court terme, les résultats du sondage montrent que le nombre moyen d'emplois à court terme (qui avait tendance à être peu élevé, comme on le voit dans le graphique 4.1), est en général relativement élevé dans les projets du secteur public de même que dans les projets en tourisme / accueil et dans les industries primaires.

Finalement, il convient de préciser que les projets achevés (barre inférieure de chaque série) ont créé jusqu'à maintenant un plus grand nombre d'emplois que l'ensemble des projets[3]. Cela n'est pas surprenant, car un grand nombre des projets en cours n'ont pas fini leurs activités de création d'emplois. Les résultats montrent également que dans le cadre des projets achevés, qui ont créé 25 postes dont 20 permanents à plein temps, le taux de création d'emplois permanents à plein temps (environ 80 pour cent) est semblable au taux de l'ensemble des projets. Ces résultats sont confirmés par la moyenne (simple) des taux des projets individuels, qui s'établit à 78 pour cent (non illustrée).

Ces chiffres comprennent les emplois à temps partiel et les emplois saisonniers. Pour convertir le nombre moyen d'emplois créés en équivalents temps plein (ETP), on prend le nombre moyen d'emplois permanents à plein temps créés par les projets achevés (20), et on y ajoute la moitié des emplois à temps partiel et la moitié des emplois saisonniers, ce qui nous donne environ 21 emplois ETP par projet achevé. Le taux d'emplois ETP est donc de 84 pour cent.

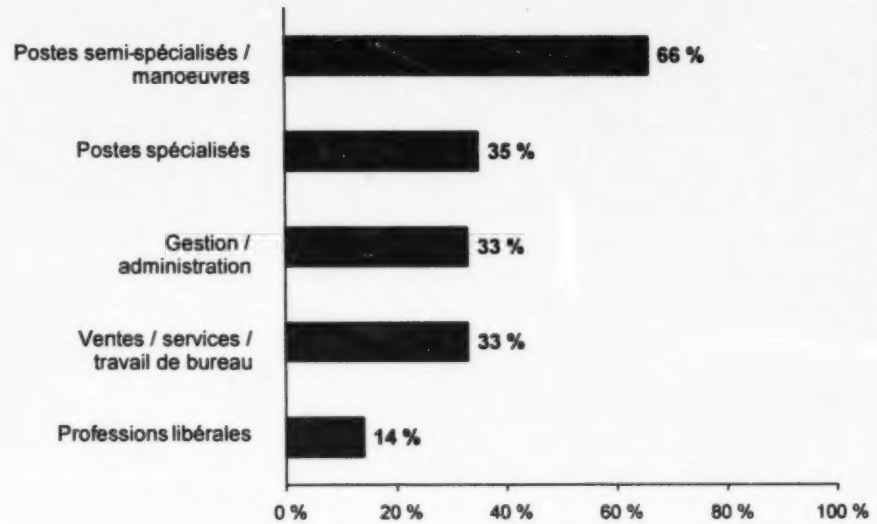
Le pourcentage des emplois créés selon les groupes professionnels est illustré au graphique 4.2. Il faut remarquer que, comme les répondants pouvaient donner plusieurs réponses à cette question, la somme des pourcentages représente plus de 100 pour cent. Comme on peut le voir, ce sont les postes semi-spécialisés qui prédominent parmi les emplois créés par les projets du FTCE et les postes dans les professions libérales qui sont les moins nombreux. Ce que le graphique ne montre pas, c'est que les postes semi-spécialisés sont les plus susceptibles de se retrouver dans de vastes organisations (80 pour cent) et dans le secteur manufacturier (85 pour cent) et les moins susceptibles de se retrouver dans les projets réalisés en Ontario (45 pour cent). Par ailleurs, les professions plus spécialisées sont également les plus susceptibles de se retrouver dans des projets au sein de vastes organisations (20 pour cent) et en Colombie-Britannique (20 pour cent). Comme on pouvait s'y attendre, les emplois dans le domaine des ventes, des services et du travail de bureau se retrouvent généralement dans les projets du secteur de l'accueil et du tourisme (54 pour cent). La diversité des emplois représentés se reflète dans le salaire moyen des emplois créés (qui n'est pas illustré), car seulement 10 pour cent des postes

---

[3] Ceci est fondé sur 98 projets. L'échantillon ne comprend pas l'ensemble des 116 projets achevés du sondage puisque l'absence de réponse valide à toutes les questions a entraîné le retrait de certains projets.

créés en vertu du FTCE payent plus de 16 $ l'heure. La moyenne globale est de 13 $ l'heure.

Graphique 4.2
Pourcentage des emplois créés par profession

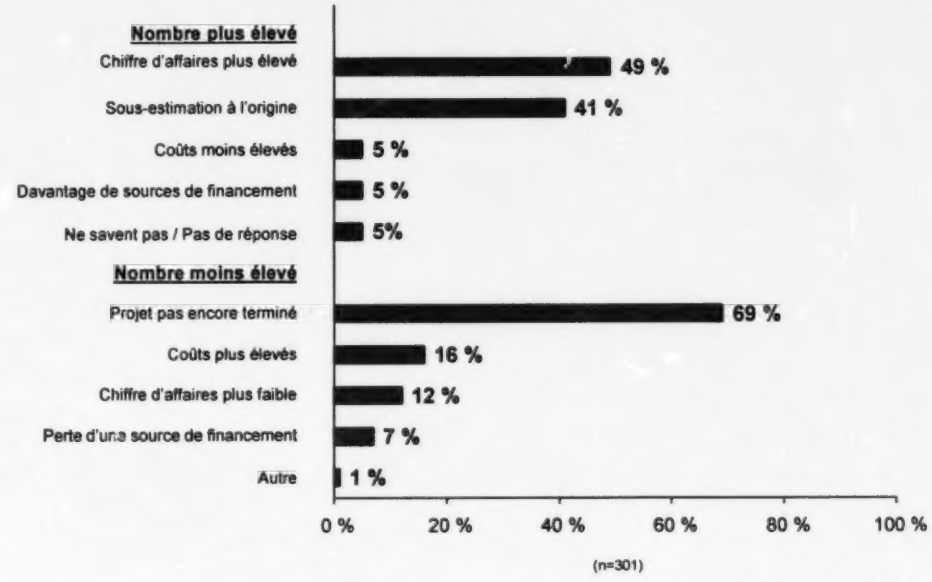


Comment les emplois créés dans le cadre des projets financés par le FTCE se comparent-ils aux niveaux cibles établis dans le contrat signé à l'origine? Selon les résultats du sondage, environ la moitié (47 pour cent) des projets ont atteint les niveaux cibles et le reste se divisent à peu près également entre ceux qui ont dépassé les niveaux cibles et ceux qui ne les ont pas atteint. D'autres résultats montrent que les plus petites organisations ont tendance à atteindre les niveaux cibles (59 pour cent) et les plus vastes ont tendance à les dépasser (31 pour cent).

Le graphique 4.3 illustre les raisons qui expliquent cette divergence. Comme on peut le constater, les raisons les plus courantes pour lesquelles les niveaux cibles ont été dépassé étaient, de loin, que les revenus avaient été supérieurs aux attentes et que les possibilités de création d'emplois avaient été sous-estimées au début. Quant aux projets qui n'ont pas atteint leurs objectifs, on voit, dans la partie inférieure du graphique, que la principale raison en est que le projet n'est pas encore terminé, ce qui n'est pas surprenant, puisqu'environ les deux tiers des projets n'ont pas encore été menés à bien. Parmi les autres raisons courantes, on retrouvait des coûts plus élevés que prévu et un chiffre d'affaires plus faible que prévu.

Graphique 4.3

Raisons pour lesquelles le nombre d'emplois créés est plus élevé/plus faible que prévu



Source : Sondage sur le FTCE, 1998

4.2 Durabilité

L'un des objectifs du FTCE était de créer des emplois : pas n'importe quel genre d'emploi, mais des emplois qui dureraient. De toute évidence, comme le FTCE existe depuis moins de deux ans, il est trop tôt pour dire si les emplois créés sont véritablement durables, mais pour en avoir une idée, nous avons demandé aux promoteurs des projets s'ils *s'attendaient* à ce que les emplois existent toujours 18 mois après la fin du projet. Si l'on tient compte des projets achevés, dont on peut penser que les promoteurs ont une idée relativement claire de la durabilité des emplois créés, les réponses à cette question révèlent que de l'avis de la plupart des promoteurs, la majorité des emplois créés seraient durables. En général, les promoteurs des projets achevés s'attendaient à ce que 84 pour cent des emplois créés durent, proportion qui augmente en fonction de la taille de l'organisation et qui est particulièrement faible pour les projets dans le secteur du tourisme (68 pour cent) et les projets dans les Prairies (70 pour cent).

Ces chiffres reposent sur une moyenne simple établie en fonction du nombre d'emplois permanents créés (emplois nouveaux et emplois épargnés) divisé par le nombre d'emplois qui devraient durer dans le cadre de chaque projet terminé (n=103); le résultat a ensuite été appliqué à l'ensemble des projets. Une autre formule consiste à diviser le nombre total d'emplois créés par le nombre total d'emplois permanents qui devraient encore exister 18 mois plus tard pour les projets achevés pour lesquels on connaît les deux variables

(c.-à-d. pour le même groupe de projets, n=110). Selon cette formule, qui a pour effet de pondérer le nombre d'emplois créés, nous obtenons un taux de durabilité semblable, soit 86 pour cent.

Il convient de préciser que ces résultats relatifs à la durabilité doivent être interprétés avec prudence. Même si on a réussi à éliminer certaines erreurs de mesure en se concentrant seulement sur les projets achevés, les estimations reposent quand même sur des attentes, et non pas sur des chiffres réels. De plus, il ne s'était généralement pas écoulé beaucoup de temps depuis la fin du projet au moment du sondage. Il reste à voir, dans le cadre d'évaluations subséquentes, si ces emplois peuvent effectivement durer. Il convient également de préciser que l'autre côté de la médaille, c'est-à-dire la possibilité que les entreprises créent *plus* d'emplois que prévu, n'a pas été examiné dans le cadre du sondage.

Les répondants ont également été priés de dire s'il faudrait d'autre financement pour soutenir les emplois créés. Si on revient à l'échantillon intégral (n=301), environ le tiers des promoteurs ont affirmé qu'il faudrait d'autre financement pour que les emplois durent, et 17 pour cent ont dit qu'ils n'en étaient pas sûrs. Les réponses affirmatives à cette question semblent inversement proportionnelles à la taille de l'organisation et à la part du coût total du projet représentée par le financement du FTCE.

Parmi les répondants qui ont affirmé qu'un financement supplémentaire serait nécessaire, les raisons les plus souvent citées sont les coûts plus élevés que prévu (40 pour cent) et la nécessité de financer une expansion des activités (33 pour cent). La majorité de ces répondants s'attendaient à ce que le financement supplémentaire provienne de sources du secteur privé ou des promoteurs eux-mêmes (59 pour cent).

4.3 Incrémentalité

L'objectif du FTCE, comme de tout autre programme de création d'emplois, est de créer des emplois incrémentiels, c.-à-d. des emplois qui n'auraient pas été créés en son absence. Les résultats du sondage nous permettent d'établir trois mesures de l'incrémentalité du FTCE. Premièrement, presque 60 pour cent des promoteurs ont signalé que le FTCE avait beaucoup influencé leur décision de lancer le projet et 28 pour cent ont affirmé que le FTCE avait eu une certaine influence sur leur décision.

L'effet de levier est une autre mesure de l'incrémentalité. Selon les résultats du sondage, moins de la moitié des répondants ont affirmé que le FTCE leur avait permis d'aller chercher des fonds supplémentaires et le tiers ont affirmé qu'il ne les avait pas aidés en ce sens. On peut établir une troisième mesure à partir des réponses à une question plus directe, à savoir si le projet aurait été réalisé ou non sans le financement du FTCE. Cinquante-trois pour cent des répondants ont affirmé que leur projet ne serait pas allé de l'avant, ce qui signifie que plus de la moitié des projets du FTCE étaient incrémentiels.

L'incrémentalité était relativement plus élevée dans les petites organisations (63 pour cent), les petites collectivités (64 pour cent), chez les promoteurs du secteur public (69 pour cent) et dans les projets du domaine du tourisme (78 pour cent). Elle était particulièrement faible (38 pour cent) dans les projets pour lesquels les fonds du FTCE ne représentaient qu'une faible part du financement (moins de 25 pour cent).

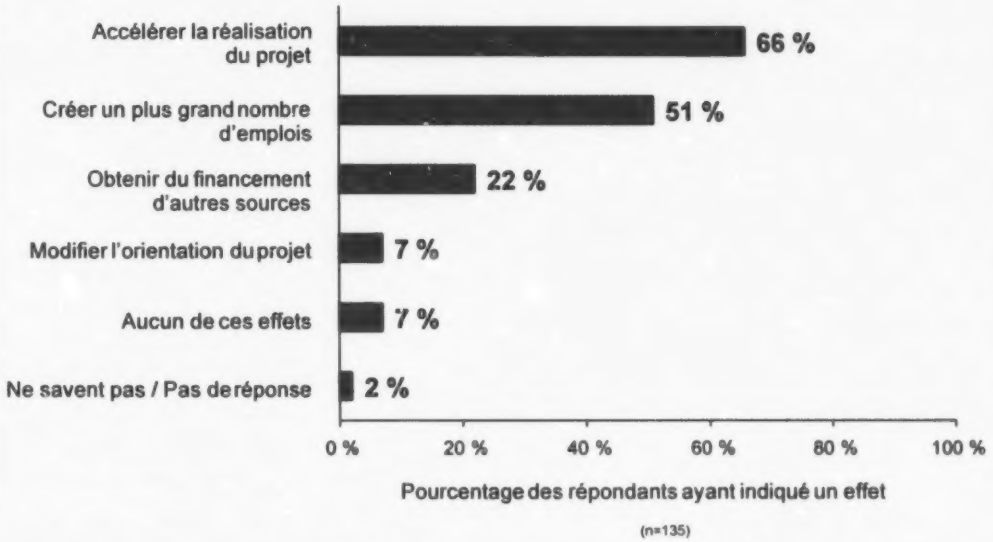
Outre l'effet d'incrémentalité proprement dit, il faut se demander dans quelle mesure le FTCE a influencé les paramètres des projets. On trouvera au graphique 4.4 les réponses à une question sur la façon dont le FTCE avait influencé les projets, qui a été posée aux promoteurs ayant affirmé que leur projet serait allé de l'avant même en l'absence du FTCE (42 pour cent). Une vaste proportion d'entre eux ont indiqué que le financement du FTCE avait permis d'accélérer la réalisation du projet (66 pour cent) ou de créer plus d'emplois que prévu (51 pour cent). En d'autres mots, ces projets auraient été réalisés sans le financement du FTCE, mais ils auraient été mis en œuvre plus tard si le promoteur n'avait pas obtenu de financement du FTCE ou ils n'auraient pas créé autant d'emplois. Seulement 7 pour cent des promoteurs des projets qui seraient allés de l'avant même sans le FTCE ont répondu qu'aucun des effets énumérés ne s'appliquait, ce qui laisse penser qu'il y a absence complète d'incrémentalité pour ces projets.

Combien d'emplois créés par les projets financés par le FTCE peuvent être jugés incrémentiels? Selon les réponses à la question de l'incrémentalité, environ la moitié des projets étaient véritablement incrémentiels, mais environ la moitié des projets non incrémentiels étaient en réalité incrémentiels parce que le financement du FTCE avait permis de créer des emplois plus nombreux. En termes précis, environ 74 pour cent des emplois FTCE étaient incrémentiels. On arrive à ce montant en additionnant le 53 pour cent de tous les projets qui ne seraient pas allés de l'avant sans les fonds du FTCE au 51 pour cent des 42 pour cent de projets qui seraient allés de l'avant tout de même, mais pour lesquels le FTCE avait permis de créer plus d'emplois que prévu.

4.4 Coût de la création d'emplois

Pour examiner la question des coûts, on établit d'abord le coût estimatif de chaque emploi pour le FTCE, compte tenu des chiffres des projets achevés (pour lesquels le nombre estimatif d'emplois créés est plus précis). Selon les résultats du sondage pour les projets achevés, chaque emploi créé a coûté environ 7 500 $ au FTCE. Ce résultat repose sur la contribution moyenne signalée du FTCE à l'ensemble des projets terminés selon le sondage (187 600 $ par projet) et le nombre moyen d'emplois créés par les projets achevés dans l'échantillon (24,8 emplois par projet). En effet, cette figure prend en considération le coût de chacun des emplois créés grâce au FTCE, et permet de calculer le rendement des dépenses de programmes.

Graphique 4.4
Effets incrémentiels du financement du Fonds*



* Nota : Parmi les promoteurs dont le projet serait allé de l'avant même en l'absence du financement du Fonds

Source : Sondage sur le FTCE, 1998

Il est cependant important de préciser que ces estimations sont biaisées à la baisse, car le nombre d'emplois (le dénominateur dans le calcul) comprend les emplois à court terme, les emplois à temps partiel, les emplois qui ne dureront pas et les emplois non incrémentiels, de sorte que le nombre estimatif d'emplois créés est gonflé et le coût par emploi est sous-estimé. Pour corriger ce biais, nous divisons d'abord le coût moyen FTCE par projet par le nombre moyen d'emplois ETP créés par projet, d'après la proportion des emplois ETP (84 pour cent) dont il a été question ci-dessus. Nous obtenons un coût par emploi ETP d'environ 8 900 $ (187 600 $ / (24,8 x 0,84)). Deuxièmement, nous tenons compte de l'incrémentalité en appliquant le taux moyen d'incrémentalité (74 pour cent, comme on l'a vu ci-dessus) au nombre moyen d'emplois ETP créés par projet. Nous obtenons ainsi le coût estimatif de chaque emploi pour le FTCE, soit 12 100 $.

Le graphique 4.5 présente un sommaire des estimations du coût de chaque emploi pour le FTCE. Il a cependant été impossible de rajuster les chiffres pour tenir compte du fait que ce ne sont pas tous les emplois qui seront vraisemblablement durables; en effet, comme on l'a déjà vu, les promoteurs ont été priés de dire uniquement combien d'emplois supplémentaires, et non pas combien d'emplois durables, pourraient être créés.

Graphique 4.5
Sommaire : Nombre moyen d'emplois créés et coût de chaque emploi pour le FTCE

	Nombre moyen d'emplois créés par projet[1]	Coût de chaque emploi créé pour le FTCE[1] ($)
Total des emplois	25	7 500
Équivalents temps plein (ETP)	21	8 900
Emplois incrémentiels du FTCE	15,54	12 100

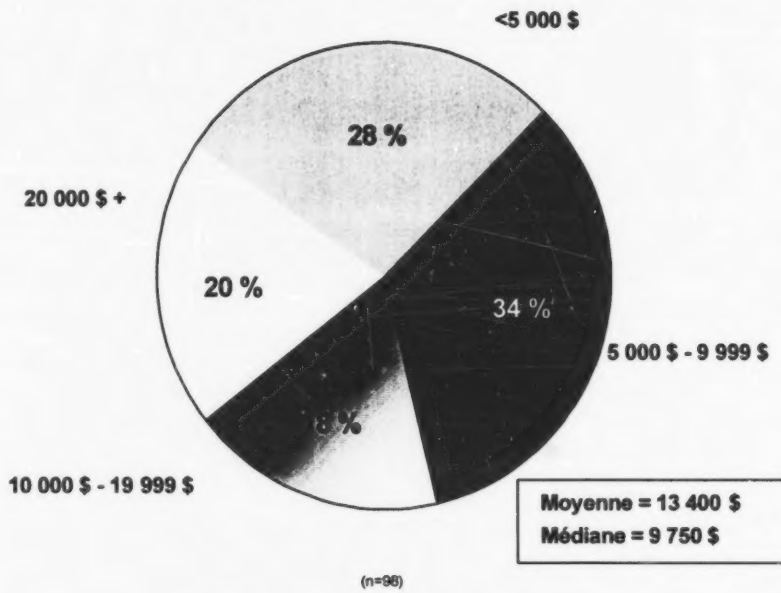
1 D'après les résultats du sondage concernant les projets achevés (n=98)

Source : Sondage sur le FTCE (1998)et données administratives de DRHC

Afin de voir comment le coût de chaque emploi pour le FTCE varie en fonction des types de projets, nous avons calculé le coût moyen de chaque emploi pour le FTCE pour chacun des projets de notre échantillon. Le calcul du coût moyen par emploi pour tous les projets achevés donne un montant de 13 400 $. (Le coût total estimé par emploi est de 64 300 $.) Il s'agit essentiellement d'un chiffre non pondéré qui accorde une importance égale au coût moyen par emploi de chacun des projets, sans égard au niveau de dépenses ou au nombre d'emplois créés. Cependant, la distribution de ce chiffre est utile, puisqu'il donne une idée des tendances pour les divers types de projets.

Le graphique 4.6 donne une ventilation des projets du FTCE selon le montant moyen versé par DRHC. On y voit que la majorité des projets (62 pour cent) ont reçu moins de 10 000 $ du FTCE par emploi. D'autres résultats montrent que le coût de chaque emploi pour le FTCE a été beaucoup plus élevé dans le cadre des projets achevés qui avaient été parrainés par de vastes organisations (17 335 $) et des organismes du secteur public (22 638 $), ainsi que dans le cadre des projets qui représentaient de nouvelles activités (18 317 $) par rapport à ceux qui ont consisté à donner de l'expansion à des activités existantes (9 204 $). En outre, le coût moyen par emploi semble s'accroître proportionnellement au coût global du projet, de sorte que pour les projets coûtant moins de 250 000 $, le coût par emploi est de 7 478 $, tandis qu'il est de 20 659 $ pour les projets dont le coût est supérieur à un million.

Graphique 4.6
Coût de chaque emploi créé par le Fonds*



* Sans rajustements en fonction de l'incrémentalité et des équivalents temps plein

Source : Sondage sur le FTCE, 1998

4.5 Estimation du nombre total d'emplois créés par le FTCE d'ici mars 1999

L'une des façons d'estimer le nombre total d'emplois créés par le FTCE serait de multiplier le nombre moyen d'emplois créés par chacun des projets achevés par le nombre total de projets. Toutefois, depuis la réalisation de la phase initiale de l'évaluation, le nombre de projets approuvés a augmenté considérablement, ce qui pourrait vouloir dire également qu'il y a un plus grand nombre de types de projets différents. Afin d'évaluer de façon plus rigoureuse le nombre total d'emplois créés, on a élaboré, pour les projets achevés, un modèle de prévision des emplois créés selon les réponses au sondage. Ce modèle a ensuite été appliqué à toute la base de données administratives afin d'extrapoler le nombre d'emplois créés.

La première étape de cette analyse a consisté à faire l'essai d'un modèle simple à plusieurs variables en utilisant les cas du sondage pour lesquels nous disposions d'un ensemble complet de données. Les données administratives sur le nombre estimatif d'emplois créés, le financement accordé par le FTCE, le coût total du projet et la région ont été intégrées au modèle afin de prédire le nombre d'emplois créés selon les réponses données par les répondants. Selon les résultats obtenus, les meilleures variables prédictives de la création

d'emplois selon les réponses au sondage étaient le nombre estimatif d'emplois créés (à partir des données administratives) et le coût total du projet.

Ce modèle, fondé sur les données administratives concernant le nombre total estimatif d'emplois créés et le financement total des projets, a ensuite été appliqué à 826 projets approuvés qui figuraient dans la base de données administratives sur le programme (le nombre de projets pour lesquels la base de données contenait des données complètes pour toutes les variables du modèle). Le FTCE a versé environ 230 millions de dollars pour financer les dépenses de ces projets. Il faut noter que le modèle a été établi à partir d'un petit nombre de projets et qu'il a ensuite été appliqué aux projets qui ne faisaient pas partie des cas ayant servi à faire l'essai du modèle.

En supposant que les fonds de projets n'ayant pas encore été dépensés (30 millions de dollars) serviront à financer, d'ici mars 1999, des projets semblables à ceux déjà approuvés, il est prévu que, dans l'ensemble, le nombre réel d'emplois créés grâce au FTCE (260 millions de dollars) serait de 29 500. En tenant compte de l'incrémentalité, le nombre d'emplois créés serait d'environ 22 000. Après ajustement des données en fonction des équivalents temps plein, on en arrive à un total de 18 500 emplois incrémentiels à temps plein.

Graphique 4.7
Nombre estimatif d'emplois créés grâce au FTCE d'ici la fin du présent exercice (mars 1999)

	Base de données administratives	Estimation de l'évaluation
Prévision du nombre d'emplois créés grâce au FTCE	35 500	29 500
Emplois incrémentiels		22 500
Incrémentalité et ETP		18 500

5.0 Conclusions

Ce chapitre résume les principales constatations de la Phase I de l'évaluation du Fonds transitoire pour la création d'emplois. Même si le programme n'existe que depuis un peu moins de deux ans, l'étude a permis de recueillir d'importantes données sur les activités qui ont été entreprises par le programme et les premiers résultats. Les conclusions sont présentées selon les questions initiales d'évaluation.

Quelle est la nature des projets qui ont été approuvés?

Le profil des projets parrainés par le FTCE confirme, comme on s'y attendait, que les activités du programme se sont concentrées dans les régions à chômage élevé, particulièrement dans l'Atlantique et au Québec. La majorité des projets ont été dirigés par des promoteurs du secteur privé provenant de petites et moyennes organisations. Les projets sont axés sur des industries comme la fabrication, le tourisme / l'accueil et l'industrie primaire, notamment la sylviculture et l'aquaculture. La plupart des projets visent la création de nouveaux emplois par le biais de la mise sur pied de nouvelles entreprises ou de l'expansion d'activités existantes.

En général, le financement des projets provenait de diverses sources, notamment le gouvernement et des promoteurs du secteur privé. Sur l'ensemble des projets, le FTCE représente environ 14 pour cent du coût total de chaque projet. Cette proportion est plus élevée pour les projets dont les coûts sont moindres. Le financement du FTCE est souvent utilisé pour les dépenses de main-d'œuvre, alors que les investissements d'autres programmes ou du secteur privé servent à couvrir les dépenses en capital.

Le programme met largement l'accent sur les partenariats avec d'autres organismes gouvernementaux et communautaires, ce qui est considéré comme un point fort du FTCE. Même si la promotion du Fonds est l'un des aspects du programme qui présente certaines lacunes, la sollicitation de clients intéressés ne s'est pas révélée problématique. Il peut cependant y avoir certaines faiblesses au chapitre de l'égalité d'accès. Les promoteurs des projets et les partenaires de la mise en œuvre sont généralement satisfaits du programme, même si certains ont exprimé des préoccupations au sujet de la longueur du processus d'approbation et du fait que, dans certains cas, des facteurs politiques sont entrés en jeu. On a également constaté certains besoins, notamment un meilleur suivi de la durabilité des projets, l'amélioration de la reddition des comptes (établissement de liens entre les sommes versées par le FTCE et les relevés de paye) et la nécessité d'éviter les chevauchements avec d'autres programmes de développement économique.

Combien d'emplois ont été créés, et de quels genres étaient-ils?

Au total, 25 emplois ont été créés par projet (achevé), ce qui représente un coût d'environ 7 500 $ par emploi. Compte tenu de facteurs comme les équivalents temps plein et l'incrémentalité[4], ces chiffres doivent être rajustés à 15,54 emplois par projet et 12 000 $ par emploi. Ces chiffres concernant la création d'emplois ont été calculés en fonction de la centaine de projets FTCE qui avaient été achevés au moment de l'enquête. Comme ces projets sont terminés depuis relativement peu de temps, il est impossible d'établir adéquatement, du moins pour l'instant, la mesure dans laquelle ces emplois sont durables.

Une comparaison des données du sondage au sujet des projets achevés et des données administratives du programme pour les mêmes projets révèle que le niveau de création d'emplois est en grande partie conforme aux chiffres prévus dans les contrats initiaux. En extrapolant à partir des données du sondage, on obtiendrait, pour l'ensemble des dépenses du FTCE, la création réelle de 29 500 emplois, ou de 22 000 emplois incrémentiels, ou de 18 500 emplois incrémentiels à temps plein.

La majorité des emplois créés sont des postes permanents à longueur d'année. Ils se retrouvent surtout dans les catégories des emplois de spécialisation moyenne et emplois de manoeuvre et dans les catégories des métiers spécialisés, et les salaires offerts sont supérieurs au minimum.

Le financement du FTCE était-il nécessaire?

L'incrémentalité des emplois créés grâce au financement du FTCE a été établie d'après les estimations des promoteurs des projets eux-mêmes. Dans environ le quart des cas, l'incrémentalité est douteuse. Les projets dont l'incrémentalité est plus élevée sont les projets dont les promoteurs provenaient du secteur public, les projets dans l'industrie du tourisme / de l'accueil, les projets dont une proportion plus élevée des coûts est assumée par le FTCE et les projets dans les collectivités plus petites.

Dans quelle mesure les projets sont-ils autosuffisants sur le plan financier?

L'autosuffisance financière et la mesure dans laquelle les emplois créés en vertu du FTCE seront durables sont les deux questions auxquelles il est le plus difficile d'apporter une réponse pour l'instant. Comme il en a déjà été question, il y a peu de projets achevés jusqu'à maintenant et les projets achevés ne le sont que depuis peu de temps. Par conséquent, les conclusions relatives à leur durabilité relèvent surtout de la spéculation. Les premiers résultats sont positifs en ce qui concerne la durabilité des emplois. Parmi les

---

[4] Emplois supplémentaires créés grâce au financement du programme.

projets achevés, les promoteurs s'attendent à ce que la majorité des emplois créés (84 pour cent) existent encore au bout de 18 mois. Par ailleurs, un répondant sur cinq pense qu'il faudrait un financement supplémentaire pour que le projet puisse se poursuivre et (ou) prendre de l'expansion. En ce qui concerne le financement futur, on s'attend à ce que ce soient les investisseurs du secteur privé qui apportent les plus grandes contributions.

Conclusions générales

Les résultats de cette évaluation du FTCE sont pour la plupart positifs. Les promoteurs des projets et les personnes chargées de la mise en œuvre du FTCE sont satisfaits du programme et impressionnés par sa souplesse, sa rigueur et son approche du partenariat. La longueur du processus d'approbation et l'équité d'accès au programme sont les préoccupations les plus importantes qui ont été soulevées en ce qui concerne la mise en œuvre. De nombreux répondants seraient en faveur de la délégation de pouvoirs plus nombreux au niveau local, pour faciliter ce processus.

Les emplois créés par le programme correspondent généralement aux niveaux cibles prévus à l'origine par les promoteurs dans leurs contrats avec DRHC. Les emplois créés sont de qualité moyenne à élevée. La plupart devraient encore exister dans 18 mois. Il faudra cependant faire un suivi plus poussé du programme pour vérifier la durabilité des emplois à plus long terme.

Selon l'évaluation, il conviendrait d'accorder de l'attention à la question de l'incrémentalité à l'avenir. Pour un petit nombre de projets (environ le quart), le financement du FTCE n'a eu aucune influence sur la création d'emplois. La présente recherche montre que le programme devrait continuer de mettre l'accent sur les petites et moyennes organisations, mais qu'il devrait améliorer son efficacité en ciblant plus soigneusement les projets qui n'ont pas accès à d'autres options en matière de financement. Les questions du chevauchement éventuel avec d'autres programmes de prêts remboursables seraient également réglées si on prenait les mesures nécessaires pour que le FTCE devienne le programme « dernier payeur ».